PÉNURIES ET CARENCES
TRAVAILLEURS QUALIFIÉS ET EMPLOIS DURANT LES ANNÉES 80

Pénuries et carences

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA

Pénuries et carences

Travailleurs qualifiés et emplois durant les années 80

1982

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9

N° de catalogue EC 22-108/1982F
ISBN 0-6(-90874-3

Canada: $7.95
à l'étranger: $9.55

Prix sujet à changement sans avis préalable

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada ix

1 Le sujet et l'objet 1
Transformations et déséquilibres 1
Une approche spécifique 2
Le contexte des interventions 3
Les caractères distinctifs de notre rapport 4

2 Le constat du passé 7
Le chômage 8
L'anatomie du chômage 10
Les pénuries d'effectifs qualifiés 13
Les problèmes particuliers 13
Conclusion 14

3 Les perspectives d'emploi par profession 17
Carences des données et des méthodes 17
Le climat économique général 18
Tension du marché et postes vacants 18
Où seront les pénuries ? 20
Où seront les emplois ? 23
Conclusion 25

4 Les ressources en main-d'œuvre 27
Les années 70 27
Les personnes seules 27
Les familles monoparentales 28
Les couples sans jeunes enfants 29
Les familles avec jeunes enfants 31
Population d'âge actif et insertion au marché du travail 32
La dimension professionnelle 37
Conclusion 41

5 Les pénuries de travailleurs qualifiés 43
Description 43
Explication des pénuries 48
L'immigration 48
Le perfectionnement des travailleurs canadiens 49
La rémunération par profession 51
Les entraves à la mobilité 52

Conclusion 52

6 Chômage et dynamisme du marché du travail 55
L'approche dynamique : un chômage de mobilité 55
Les composantes du taux de chômage 56
La durée du chômage 58
La concentration du chômage 58
Le rôle de la demande globale 60
Le chômage récurrent 61
Le chômage et les retraits du marché du travail 61
Le phénomène des demandeurs d'emploi découragés 62
Le découragement chez les femmes et les jeunes 63
Le découragement et le chômage de longue durée 64
Qui subit le chômage de longue durée ? 67
La récurrence du chômage prolongé 69
Conclusion 70

7 Processus et politiques d'ajustement 71
La recherche d'emploi 72
Les ajustements salariaux 75
La mobilité 79
L'information 81
Les aspects non salariaux des contrats de travail 82
La création d'emplois 84
Conclusion 87

8 Le développement des compétences professionnelles 89
L'État devrait-il intervenir ? 89
Le rôle du gouvernement fédéral 91
La formation professionnelle 93
Une information déficiente 94
La confusion des objectifs 94
Le nouveau projet fédéral 97
Les actions des provinces 97
Considérations particulières 98
Autres systèmes de développement des compétences 100
L'apprentissage 100
L'éducation postsecondaire 102
L'éducation permanente 104
Orientations futures 105

9 Conclusions et recommandations 107
La formation professionnelle 108
Le rôle de l'information 111
Les lacunes du système d'information 112
Une réorientation nécessaire 113
La création d'emplois 115
Conclusion 118

Appendice A 123

Appendice B 124

Appendice C 125
Appendice D 126
Appendice E 130
Notes 131
Liste des tableaux et graphiques 137
Membres de l'équipe 141

Ce document est signé par les membres du Conseil économique du Canada.

Membres du Conseil économique du Canada

DAVID W. SLATER, président
PETER M. CORNELL, directeur
PATRICK ROBERT, directeur

PHILIP C. BARTER
Associé
Price Waterhouse and Co.
Vancouver

PIERRE BRIEN
Vice-président
Société immobilière du Canada
(Mirabel) Limitée
Ste-Scholastique

ROBERT B. BRYCE
Fonctionnaire retraité
Ottawa

MILDRED S. DOBRIN
Vice-présidente et directrice générale
Miracle Mart
Montréal

G. CAMPBELL EATON
Directeur administratif
Newfoundland Tractor and Equipment Co. Ltd.
Saint-Jean

EILEEN FORBOM
Directrice générale
United Broadcasting Limited
Sudbury

DONALD F. FORSTER
Président
Université de Guelph
Guelph

SHIRLEY B. GOLDENBERG*
Professeur, Faculté d'administration
Université McGill
Montréal

T. EARLE HICKEY
Ex-ministre des Finances
de l'Île-du-Prince-Édouard
Charlottetown

KALMEN KAPLANSKY*
Chercheur supérieur
Centre des droits de la personne
Université d'Ottawa
Ottawa

PIERRE LORTIE*
Président
Bourse de Montréal
Montréal

DONALD H. MCDOUGALL
Associé
Stewart MacKeen & Covert
Halifax

PAUL L. PARÉ*
Président et administrateur en chef
Imasco Limitée
Montréal

ALASTAIR H. ROSS
Président
Allaro Resources Ltd.
Calgary

PATRICK SHIMBASHI
Agriculteur
Taber (Alberta)

RALPH G. M. SULTAN
Vice-président
Starlaw Holdings Ltd.
Toronto

ROY VOGT*
Professeur, Collège St-Paul
Université du Manitoba
Winnipeg

*Membre du comité consultatif du Conseil sur l'étude du marché du travail.

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

. . Chiffre non disponible
. . . n'ayant pas lieu de figurer
– – infime
– néant ou zéro
e estimation.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

Les données pour le Canada tirées de l'Enquête sur la population active et les données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada ne comprennent pas les chiffres pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

1 Le sujet et l'objet

Le bilan de la création d'emplois au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale est l'un des meilleurs parmi les pays industrialisés, et la grande majorité de sa population jouit par ailleurs d'emplois intéressants et gratifiants. Le marché du travail manifeste néanmoins des déséquilibres, du fait qu'on se trouve en présence à la fois de pénuries de travailleurs qualifiés et de carences d'emplois. Les malaises et les tensions qu'engendre cette situation pourraient, si on ne réussit pas à les atténuer, s'ancrer plus profondément dans la réalité canadienne.

Depuis déjà quelques mois, le nombre moyen de chômeurs dépasse le million, et il faut tripler ce chiffre pour obtenir le nombre de personnes qui, à un moment quelconque de l'année, sont sans emploi. Pourtant, dans certaines régions, industries et professions, il manque de travailleurs pour combler les emplois vacants, surtout là où sont requises des qualifications précises. De tels déséquilibres sont évidemment coûteux en perte de production globale, mais ils entraînent aussi des privations financières et un handicap psychologique pour ceux qui en sont les victimes. Comme, en outre, les pénuries de travailleurs qualifiés qu'éprouvent certaines régions contribuent à y faire monter les salaires alors que d'autres voient le chômage s'accroître, le dilemme que pose la présence simultanée de niveaux élevés d'inflation et de chômage s'en trouve aggravé.

Transformations et déséquilibres

Ces déséquilibres forment le thème central de notre rapport. Dans un premier temps, nous examinons l'évolution passée de l'offre et de la demande de travailleurs et d'emplois, ainsi que leur orientation probable dans les années qui viennent. Puis, après avoir analysé les articulations réciproques de l'offre et de la demande, nous étudions le rôle que pourraient jouer les politiques publiques pour faciliter ce processus.

La concomitance actuelle d'un chômage élevé et d'une forte inflation – problème qui subsiste depuis maintenant près de dix ans – justifie amplement une étude sur le marché du travail canadien. Mais, de façon plus générale, ce dernier fait face actuellement à des difficultés considérables qui mettront à l'épreuve sa capacité de s'adapter aux transformations de l'économie. S'il est vrai que le changement s'opère plus souvent par évolution que par révolution, on peut donc s'attendre à ce qu'au cours des années 80, le marché du travail prenne une configuration passablement différente de celle qu'on lui connaît depuis quelques décennies.

C'est l'évolution démographique de la population active qui apportera les bouleversements les plus marqués. Le rythme de croissance du nombre d'actifs au Canada, à peu près inégalé dans le monde industrialisé, est en effet l'une des caractéristiques notables du marché du travail depuis une vingtaine d'années. Bien que le Canada possède un dossier enviable au chapitre de la création d'emplois, cette cadence rapide a provoqué une hausse du chômage qui ne s'est pas résorbée. Or, c'est justement là que nous entrevoyons un premier changement fondamental pour l'avenir : la population active, qui s'est accrue en moyenne à un taux de près de 3 % l'an au cours des années 60 et 70, ne progressera au cours de la décennie actuelle qu'à un rythme annuel de près de 2 %.

Par ailleurs, la composition même de la population active se transforme également de façon sensible. Ainsi, le taux d'activité des femmes continuera de monter et leur proportion dans la population active passera de 40 % à plus de 44 % au cours des années 80. Il se dessine aussi d'autres tendances qui sont beaucoup moins conformes à ce que nous avons connu dans le passé. Par exemple, la proportion des jeunes diminuera sensiblement, de sorte que le nombre de nouveaux travailleurs arrivant sur le marché sera réduit; cette évolution entraînera une baisse du taux de chômage des jeunes, par rapport à la moyenne nationale, ainsi qu'une diminution de la mobilité des travailleurs en général. La plupart des jeunes venus sur le marché du travail durant les années 60 et 70, au moment où cette cohorte de travailleurs faisait face à un chômage croissant, font maintenant partie de la catégorie « adulte », qui

comprend la main-d'œuvre agée de 25 à 54 ans. Dans ce groupe – qui constitue le « noyau dur » de la population active –, les femmes seront presque aussi nombreuses que les hommes dès 1990. En raison de cette proportion croissante des femmes et de l'évolution de la composition des emplois disponibles dans le secteur des services, il faudra faire appel à des politiques innovatrices qui faciliteront l'accès des femmes à des emplois jusqu'ici habituellement réservés aux hommes. Enfin, au cours des années 80, la population autochtone en âge de travailler contribuera sensiblement à l'accroissement de la main-d'œuvre; elle augmentera en effet de près de 2,9 % l'an comparativement à 1,1 % pour la population d'âge actif de l'ensemble du pays. Toutes ces transformations prévisibles font ressortir la nécessité d'accroître la mobilité et l'adaptabilité des travailleurs de demain.

De surcroît, le Canada se classe parmi les pays où le progrès technologique aura une profonde influence sur le marché du travail. Par exemple, bien que le débat sur les effets éventuels de la microélectronique semble parfois se dérouler sous le signe de la passion plutôt que de la raison, il faut au moins reconnaître la possibilité d'un large redéploiement des emplois, même si l'on rejette les prédictions les plus pessimistes qui entrevoient des délestages massifs de main-d'œuvre. En outre, l'évolution du commerce international – et, en particulier, le rôle de plus en plus important qu'y jouent les pays du Tiers Monde – influera elle aussi sur la structure de la production et sur l'utilisation de la main-d'œuvre dans l'industrie canadienne. Enfin, si on ajoute à tous ces facteurs les effets du déplacement vers l'ouest du centre de gravité économique du Canada, on peut prévoir que les années 80 mettront à l'épreuve notre capacité de répartir efficacement la main-d'œuvre au sein des industries, des professions et des régions.

L'incertitude qui caractérise le climat économique global suscite des inquiétudes grandissantes en raison des contraintes rigoureuses auxquelles est soumise l'application des politiques macroéconomiques. Devant les retombées des chocs externes qui ont secoué l'économie ces dernières années et les choix restreints qu'impose le dualisme inflation/chômage, nombreux sont ceux qui doutent de l'efficacité des mesures de stabilisation traditionnelles. Il nous paraît donc tout à fait justifié de voir dans le marché du travail une composante majeure du processus d'adaptation et un champ d'action privilégié pour l'intervention des autorités politiques. D'aucuns éprouvent des doutes, par exemple, au sujet des résultats qu'ont donnés, dans le passé, les politiques relatives au marché de l'emploi, et il est loin d'être certain qu'elles permettront à ce dernier de s'adapter aux transformations prévues. Malgré ces réserves, l'optimisme ne manque pas quant à la possibilité de mettre en œuvre des politiques précises qui permettraient d'assouplir les contraintes imposées par l'arbitrage entre l'inflation et le chômage, et d'élargir ainsi la marge de manœuvre des autorités chargées de l'application des politiques macroéconomiques traditionnelles.

Une approche spécifique

Dès nos premiers travaux, nous avons constaté que de graves pénuries de travailleurs qualifiés se manifestaient dans plusieurs secteurs, en même temps que le chômage se maintenait à des niveaux généralement élevés et que les emplois se faisaient rares dans plusieurs régions, secteurs et professions. Pour comprendre toute la portée du problème, il nous fallait donc nous concentrer sur les déséquilibres, plutôt que sur la seule rareté de compétences qui attirait l'attention depuis quelque temps.

L'examen plus approfondi de cette question nous a vite convaincus de la complexité de la tâche, à première vue assez simple, d'identifier ces déséquilibres. La prévision macroéconomique pose déjà des difficultés considérables, qui ont tendance à s'accentuer dans le cas du marché du travail. Les données relatives aux divers secteurs, professions ou régions, au demeurant abondantes, se caractérisent par des écarts, des chevauchements et des incohérences qui ne permettent pas d'avoir une vue globale de la situation. Nous avons donc poursuivi nos recherches sur les deux plans. D'abord, nous avons effectué une projection, à l'échelle nationale, de l'emploi par profession, tant pour la demande que pour l'offre. En second lieu, nous avons, au moyen d'un sondage direct auprès d'un certain nombre d'établissements dans divers secteurs d'activité et diverses régions du pays, obtenu des renseignements sur les pénuries de travailleurs qualifiés.

Comme la raréfaction des effectifs qualifiés n'est qu'une des manifestations du dysfonctionnement du marché du travail, nous avons voulu nous pencher également sur le problème du chômage. Des travaux théoriques et méthodologiques effectués récemment aux États-Unis montrent en effet qu'il convient d'envisager cette question sous un jour nouveau, et nous avons donc soumis l'analyse du chômage canadien à ces nouvelles conceptions. Nos recherches sur le dynamisme du chômage nous ont ainsi permis de préciser davantage le diagnostic relatif aux imperfections du marché de l'emploi au Canada.

Ces analyses ont débouché sur une perception du marché du travail qui a inspiré notre évaluation des processus d'ajustement et des politiques actuelles,

en même temps qu'elle a façonné la trame de nos recommandations. Les grands traits de cette perception se résument comme suit. Premièrement, les problèmes du marché de l'emploi découlent, pour une bonne part, de ce que les économistes appellent l'évolution « structurelle » du marché, c'est-à-dire de la demande, de la technologie, des facteurs démographiques, des institutions, des attitudes, et ainsi de suite. Deuxièmement, certaines difficultés liées aux fluctuations conjoncturelles peuvent, par interaction avec ces problèmes structurels, aggraver la situation. De plus, peu importe que ces problèmes soient d'origine conjoncturelle ou structurelle, ils frappent les actifs de façon inégale, parce que la « segmentation » est une caractéristique majeure du marché du travail canadien. Elle se retrouve sous la forme de disparités entre les régions, entre les secteurs d'activité et entre les professions, ainsi qu'entre hommes et femmes de différentes tranches d'âge.

Ces considérations se rattachent directement au but ultime que nous poursuivons dans ce rapport, qui est de proposer des politiques susceptibles d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. C'est ainsi que, nous appuyant sur les résultats de nos travaux de projection et sur notre analyse détaillée de la nature du chômage et des divers mécanismes d'harmonisation, nous proposons diverses mesures relatives à la formation de la main-d'œuvre, à la création d'emplois, ainsi qu'à l'analyse et à la diffusion de renseignements sur le marché du travail.

Le contexte des interventions

On sait depuis longtemps que les marchés de l'emploi ne fonctionnent pas toujours de la manière la plus efficace. Déjà, au cours des années 30, on admettait que les gouvernements pouvaient être obligés d'intervenir pour soutenir la demande. Plus tard, notamment au cours des années 60 et 70, alors que les problèmes de croissance avaient un caractère prioritaire, on a mis l'accent de plus en plus sur des mesures visant à améliorer l'offre et la qualité de la main-d'œuvre et à fournir les renseignements et les services nécessaires pour réaliser rapidement et efficacement la concordance des travailleurs et des emplois.

Bien sûr, le marché du travail est un rouage si important de la vie économique qu'il subit, de façon très générale, l'influence de presque toutes les politiques mises en œuvre par les autorités publiques. Ainsi, les mesures budgétaires et monétaires modulent la croissance et la composition de la demande de travail, tandis que l'indemnisation du chômage, les régimes de pensions, la politique d'immigration et les programmes de formation et d'enseignement influent sur l'offre. Au sein même du secteur de l'emploi, il existe toute une gamme de politiques et de programmes touchant les salaires et les heures de travail, la sécurité et l'hygiène industrielles, les griefs et la sécurité d'emploi; les effets de ces mesures se répercutent aussi à l'extérieur. C'est ainsi que les politiques de mobilité de la main-d'œuvre ont une très grande incidence sur l'efficacité des mesures visant à améliorer la croissance, la stabilité des prix ou la répartition des revenus. Pour compliquer encore davantage les choses, ces politiques aux interactions complexes peuvent fort bien avoir été instituées pour atteindre des objectifs différents, de sorte que si elles se complètent parfois, il arrive aussi qu'elles soient en contradiction. À cela s'ajoutent évidemment, dans la plupart des cas, les conséquences que ces politiques peuvent avoir à court et à long termes.

Les politiques sur lesquelles nous nous penchons dans ce rapport ont toutefois une amplitude assez bien délimitée, du fait que nous nous concentrons sur les déséquilibres et sur les mécanismes d'ajustement du marché du travail. L'éventail actuel des programmes destinés à faciliter cette adaptation est impressionnant. À l'échelon fédéral, par exemple, on trouve divers programmes axés sur la demande (comme le Programme d'emploi du Canada), qui coûtent environ 380 millions de dollars par année et touchent 90 000 personnes. Du côté de l'offre, les programmes de formation figurent en première place dans un ensemble de mesures qui coûtent plus d'un milliard de dollars et visent plus de 400 000 personnes. Enfin, les activités des Centres d'emploi du Canada (qui desservent plus d'un million de personnes chaque année) accaparent une grande part des 185 millions que coûtent annuellement les divers programmes destinés à harmoniser l'offre à la demande.

Nous examinons bon nombre de ces programmes dans les pages qui suivent, mais notre première préoccupation porte sur la formation de la main-d'œuvre. Non seulement est-il l'un des plus importants, mais il est aussi, à cause surtout des objectifs contradictoires qu'on lui a assignés dans le passé, l'un des plus controversés. Nous étudions donc le régime actuel afin de déterminer s'il s'articule bien sur les besoins prévisibles en matière d'harmonisation de l'offre et de la demande de travail. Par ailleurs, l'une des principales qualités de la politique de main-d'œuvre (et des programmes de formation, notamment) vient de la possibilité qu'en supprimant les goulots d'étranglement, elle puisse contribuer non seulement à la croissance de l'emploi, de la production et de la productivité, mais aussi à la réduction de l'inflation. C'est pourquoi nous nous intéressons de façon toute particulière à l'efficacité des mécanismes d'ajustement et, notamment, à la possibilité qu'ils atténuent éventuellement les deux grands fléaux que

sont l'inflation et le chômage. À cet égard, il se dégage de nos travaux un message important : on peut – mieux, on doit – réorienter le système actuel de formation de la main-d'œuvre dans le sens d'une efficacité accrue.

La politique relative au marché du travail peut cependant contribuer à réaliser des objectifs encore plus vastes. Nos recherches montrent que la participation des divers éléments de la société canadienne à la prospérité du pays est marquée par des écarts considérables, qui ne s'expliquent pas entièrement par les différences en matière de capacités productives ou de diligence au travail. La réalisation d'une société équitable demeure donc un objectif prioritaire. Or, c'est justement dans ce contexte qu'on peut examiner le rôle capital des mécanismes et des politiques à l'œuvre sur le marché du travail. Non seulement peuvent-ils élargir la marge de manœuvre des politiques économiques traditionnelles en abordant les objectifs à réaliser simultanément, et de façon complémentaire plutôt que contradictoire, mais ils peuvent aussi servir à atténuer les inégalités économiques et sociales parce qu'il est possible d'axer ces politiques sur des cibles spécifiques. Ainsi, les programmes de création d'emplois pourraient jouer un rôle important s'ils visaient les personnes qui éprouvent des difficultés particulières à trouver et à conserver un emploi.

Bien sûr, notre intérêt pour la création d'emplois n'est pas motivé uniquement par ces inégalités. Il nous porte également à faire une distinction entre les problèmes cycliques et structurels de l'économie, entre les difficultés de court terme et les problèmes stratégiques de plus longue portée. Outre l'utilité qu'elle peut avoir en période de faible conjoncture, la création directe d'emplois peut exercer des effets bénéfiques à plus long terme. Notre analyse du chômage indique qu'il est, pour une bonne part, de longue durée, et ceci nous amène à conclure que la création d'emplois – sans parler, évidemment, de la nécessité d'assurer une meilleure concordance entre travailleurs et emplois – est de la plus haute importance. Si l'on n'instaure pas des mesures visant à combler ces besoins, on condamnera une partie de la population active au chômage intermittent, où les périodes de non-emploi sont entrecoupées de périodes de travail occasionnelles et éphémères.

Nous nous penchons enfin sur le rôle capital que joue l'information dans le processus d'harmonisation. De toute évidence, il faut disposer des données nécessaires pour prévoir les problèmes et pour les résoudre; nous indiquons dans quels domaines se trouvent les lacunes à cet égard. De meilleurs renseignements permettraient aux travailleurs et aux employeurs de mieux planifier pour l'avenir, tout en aidant les autorités politiques à prendre de meilleures décisions. Nous soulignons aussi l'importance d'une analyse correcte des données, puisqu'un faux diagnostic peut mener à la prescription d'un remède mal approprié. Nos recherches sur le chômage de longue durée en sont un bon exemple, étant donné qu'elles remettent en question les conceptions traditionnelles du chômage en général. Naturellement, cela nous amène à formuler des recommandations qui diffèrent de celles qu'inspire l'analyse traditionnelle.

Les caractères distinctifs de notre rapport

Il n'est pas inutile, en terminant cette introduction, de montrer comment notre rapport se distingue de certains autres travaux récents. Le Comité parlementaire spécial sur les perspectives d'emploi dans les années 80, qui a publié son rapport en 1981, s'était penché sur des questions très semblables à celles que nous traitons. Son approche était évidemment très différente de la nôtre, ce qui reflète la différence entre les mandats des deux organismes. Nous avons sollicité les avis d'hommes d'affaires, de chefs syndicaux, de fonctionnaires et d'autres personnalités quant aux problèmes et aux méthodes, et nous avons recueilli des données par des sondages directs dans le cadre de certains de nos travaux, mais nous ne pouvions évidemment pas amasser l'énorme somme de conseils pratiques que contenaient les mémoires présentés au Comité. C'est pourquoi nos recherches se fondent davantage sur l'analyse statistique et économique détaillée de données relatives au marché du travail.

Le Groupe de travail sur l'assurance-chômage, mis sur pied par le ministère de l'Emploi et de l'immigration, étudie des questions d'actualité d'une grande portée, mais son champ d'action est manifestement plus étroit que le nôtre. Par contre, les travaux du Groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail dans les années 80, créé par le même ministère, couvrent un domaine peut-être un peu plus vaste, du fait qu'ils se consacrent d'une façon plus approfondie à des sujets tels que les programmes de création d'emplois dans le contexte du développement communautaire, l'aide à l'adaptation offerte aux industries en déclin et les besoins d'emploi spéciaux de la population autochtone et des femmes. En général, cependant, nous nous rencontrons sur un certain nombre de préoccupations communes.

Malgré ces nombreux chevauchements dans l'orientation et les objectifs, il est raisonnable de prétendre que, sous certains rapports, les travaux du Conseil sont uniques. En plus de développer davantage les projections existantes de l'offre et de la

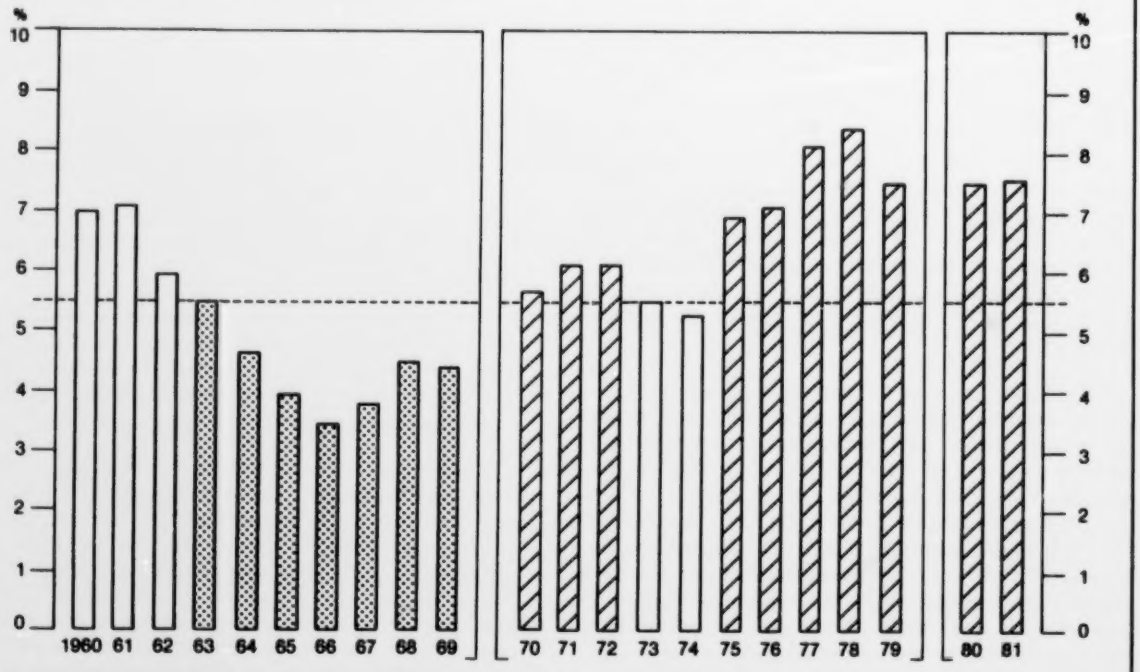
demande par profession, nous avons pu utiliser la documentation produite dans le cadre de notre Enquête sur les ressources humaines. D'autre part, dans un domaine que le Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail considère comme ayant été peu défriché, nous présentons une approche originale. Non seulement, en effet, nos travaux sur le chômage portent-ils sur ses composantes cycliques et non cycliques, mais ils traitent aussi de la dynamique de ce phénomène d'une façon qui devrait aider à modifier radicalement la perception qu'on s'en fait au Canada. Notre chapitre sur les processus d'ajustement présente de nouvelles données empiriques sur les écarts de salaire et sur la création d'emplois, et la section sur la recherche d'emploi se fonde sur une vaste étude qui est la première du genre à avoir été réalisée au Canada. Enfin, l'optique que nous proposons en matière de formation nous a permis non seulement d'en examiner les rapports avantages/coûts, mais aussi d'obtenir les appréciations personnelles de divers responsables de programmes de formation aux paliers fédéral, provincial et local, et d'examiner les données empiriques disponibles quant aux méthodes de formation dans les secteurs public et privé.

2 Le constat du passé

À bien des égards, le marché du travail canadien a fait preuve d'un grand dynamisme au cours des deux dernières décennies. L'emploi a augmenté à un rythme remarquable, le Canada se plaçant aux premiers rangs des pays industrialisés dans ce domaine. Cette performance enviable a cependant été éclipsée par la croissance encore plus rapide de la population active, qui a atteint une moyenne annuelle de 3,2 %. La hausse du nombre d'actifs a été en partie la cause de la progression accélérée du chômage au cours des années 70, comparativement à la décennie précédente[1], et le taux canadien est actuellement l'un des plus élevés dans le monde industrialisé. De plus, la contribution des facteurs structurels s'est intensifiée, comme l'indique la présence de graves pénuries de main-d'œuvre qualifiée alors même que tant de chômeurs ne peuvent trouver un emploi qui leur convienne. Les principales caractéristiques de cette évolution – notamment les facteurs souvent cités comme y ayant contribué le plus – méritent un examen attentif.

Graphique 2-1

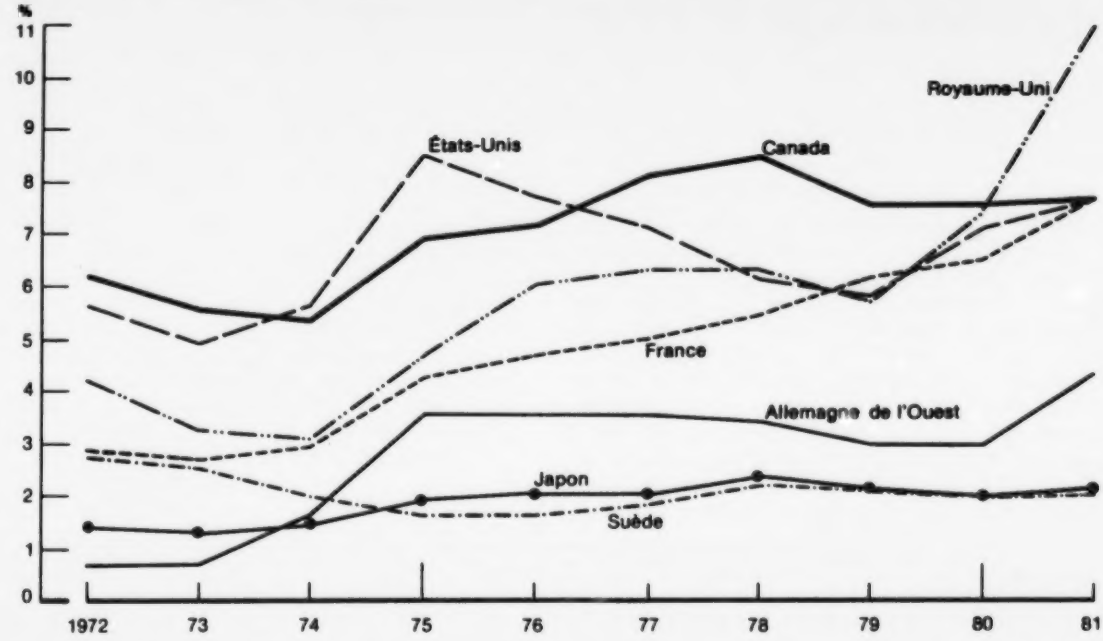
Le taux de chômage au Canada de 1960 à 1981



SOURCE Statistique Canada, *La population active.*

Graphique 2-2

Le taux de chômage[1] dans certains pays industrialisés de 1972 à 1981



1 Tous les chiffres ont été adaptés à la définition du taux de chômage aux États-Unis.
SOURCE Données du Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor.

Le chômage

Durant les années 60, le taux de chômage n'a pas dépassé 5,5 %, sauf de 1960 à 1962; par la suite, sauf en 1974, il n'est jamais tombé en deçà de ce chiffre (graphique 2-1). Cette hausse a placé le Canada parmi les pays occidentaux affichant les performances les moins bonnes à cet égard, avec les États-Unis, le Royaume-Uni et la France (graphique 2-2).

Les disparités régionales constituent une dimension bien connue de l'économie canadienne et le chômage y joue un rôle important : le taux national de 7,6 % en 1981 masquait des chiffres de 11,6 % dans les provinces de l'Atlantique, 10,4 % au Québec, 6,6 % en Ontario, 4,5 % dans les provinces des Prairies et 6,7 % en Colombie-Britannique. Les taux régionaux ont tendance à évoluer parallèlement, mais pas toujours à la même cadence. Au cours de la dernière décennie, par exemple, le chômage s'est aggravé davantage au Québec et dans les Maritimes que dans les Prairies ou la Colombie-Britannique. Les disparités du chômage existent aussi d'une profession à l'autre (le taux le plus élevé se retrouvant chez les forestiers et le plus bas chez les gestionnaires), ainsi que d'un groupe démographique à l'autre (beaucoup plus élevé que la moyenne chez les jeunes et plus faible parmi les travailleurs plus âgés des deux sexes).

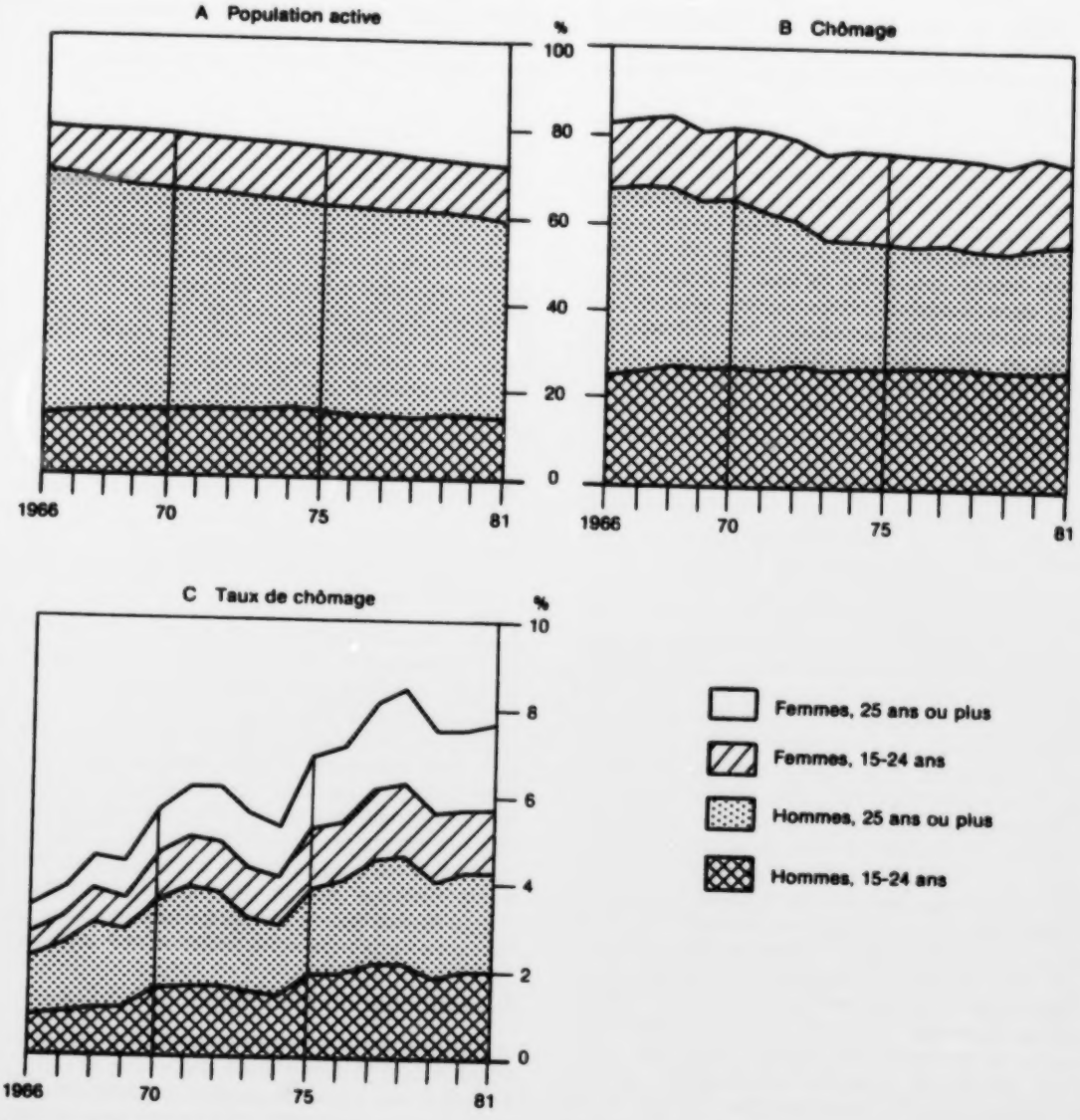
Les diverses interprétations de ce déséquilibre – les transformations institutionnelles et démographiques étant citées le plus souvent – se reflètent dans les actions officielles des gouvernements et dans les sujets privilégiés par les chercheurs.

L'influence de l'évolution de la composition de la population active se traduit principalement par une augmentation de la proportion des femmes et des jeunes. En 1966, les personnes de 15 à 24 ans représentaient 24,2 % des actifs; les hommes de 25 ans ou plus, 55 %; et les femmes de 25 ans ou plus, 31,3 % (graphique 2-3). En 1981, ces proportions étaient respectivement de 26,2 %, de 45,2 % et de 40,7 %. Les arguments invoqués pour expliquer l'incidence de tels changements sur la nature et

l'évolution du marché du travail sont simples et bien connus. On soutient d'abord que, par la seule force du nombre, les attitudes, les caractéristiques et les comportements de la majorité des actifs ne correspondent plus désormais à ceux que manifestait « le père de famille dans la force de l'âge » qui, auparavant, était le représentant typique de la population active. Par ailleurs, les groupes démographiques dont

Graphique 2-3

Distribution de la population active, du chômage et du taux de chômage suivant l'âge et le sexe, Canada, 1966-1981



NOTE Dans les volets A et B, l'addition verticale des diverses composantes donne 100 %. Dans le volet C, l'addition des diverses composantes donne le taux de chômage général.

SOURCE Données de Statistique Canada.

l'importance dans la population active s'est accrue sont justement ceux dont les taux de chômage sont supérieurs à la moyenne.

En ce qui concerne l'évolution institutionnelle, l'un des points marquants a sans doute été la série de modifications apportées en 1971 à la Loi sur l'assurance-chômage. Ce changement a conduit à une importante libéralisation des dispositions de l'assurance-chômage : élargissement du champ d'application, assouplissement des critères d'admissibilité, augmentation des taux de prestation et prolongation de la période de prestation. D'aucuns considèrent que ces modifications ont contribué à allonger la durée du chômage et à faire croître les taux d'activité, mais l'image qui se dégage des données empiriques n'est pas très claire. Parmi les études qui concluent à une influence de l'assurance-chômage, certaines des plus anciennes ont trouvé un accroissement du taux officiel d'environ 1 point de pourcentage (le taux passant alors de 6,5 à 7,5 %, par exemple), tandis que cette hausse atteint environ 2 points dans certains travaux plus récents[2]. Il convient toutefois de souligner que les modifications apportées en 1975, 1977 et 1979 à la Loi sur l'assurance-chômage ont rendu celle-ci moins généreuse, de sorte que ce facteur a probablement eu un impact moins marqué sur le chômage ces dernières années.

Le salaire minimum est un autre facteur institutionnel dont la prétendue influence sur l'évolution du marché du travail est souvent évoquée. Les tenants de cette thèse soutiennent que l'imposition d'un minimum entraîne l'exclusion de l'emploi de personnes qui, sans ce plancher, auraient pu travailler, bien qu'à un salaire inférieur[3]. Cet effet serait très marqué précisément pour les catégories dont la participation à la population active s'est accrue, intensifiant ainsi l'incidence des facteurs démographiques et de l'assurance-chômage mentionnés précédemment. Comme il existe des dispositions relatives au salaire minimum non seulement au palier fédéral mais aussi dans chacune des provinces, leur portée, positive ou défavorable, fait souvent l'objet de vives controverses. Bien que plusieurs études récentes fassent état d'effets négatifs sur l'emploi, les données empiriques recueillies jusqu'à maintenant ne permettent pas de conclure nettement dans un sens ou dans l'autre. Pour le moment, contentons-nous de signaler qu'il y a eu des majorations importantes du salaire minimum aux deux échelons en 1974, 1975 et 1976. Pas moins de six provinces ont relevé leur salaire minimum de plus de 20 % en 1974, la moyenne pour le pays atteignant 20,3 % cette année-là. Le rapport du salaire minimum au salaire moyen dans l'industrie manufacturière, qui s'était accru jusqu'au milieu des années 70, a cependant régressé par la suite.

D'autres programmes publics ont pu également contribuer à modifier les caractéristiques du marché du travail et de la population active. Ainsi, depuis la fin des années 60, le Programme canadien de formation de la main-d'œuvre a servi quelque 300 000 clients par année et le Canada a dépensé davantage au titre de la formation, en proportion du nombre d'actifs, que toute autre nation industrialisée, à l'exception de la Suède. Si l'on ajoute aux interventions fédérales les programmes de main-d'œuvre offerts par les provinces, il semble donc raisonnable de penser qu'une proportion non négligeable d'actifs ont eu une expérience qui diffère sensiblement des seuls éléments traditionnels de l'emploi et du chômage[4].

Aussi, bon nombre d'observateurs estiment-ils que le marché du travail a beaucoup évolué depuis une vingtaine d'années et que les indices traditionnels – le taux de chômage global, notamment – traduisent mal cette transformation. Plusieurs soulignent que les rapports entre l'offre et la demande de travail sont en fait beaucoup plus tendus qu'il ne semble à première vue, c'est-à-dire que le potentiel d'inflation rattaché à un taux de chômage donné est plus élevé qu'auparavant. Déjà en 1976, le Conseil économique insistait sur la nécessité d'user de prudence dans l'interprétation des indices traditionnels et de les compléter par d'autres; deux ans plus tard, il revenait sur cette question dans son Quinzième Exposé annuel[5]. Il convient, à cet égard, de mentionner la publication d'une série de données statistiques sur les rapports emploi/population (voir le tableau A-1 en annexe), qui mettent en lumière le dossier remarquable de la création d'emplois au Canada.

Les facteurs démographiques et institutionnels décrits ci-haut se sont conjugués pour donner des taux de chômage plus élevés dans le passé. Comme le taux d'inflation s'est également accru ces dernières années, le degré de tension ou le potentiel inflationniste que représente un taux de chômage donné est beaucoup plus prononcé qu'auparavant. Il faut donc interpréter avec grande prudence les données sur le taux de chômage. Quoi qu'il en soit, il fait peu de doute que les années 70 ont laissé aux responsables de la politique relative au marché du travail une marge de manœuvre beaucoup plus étroite en ce qui concerne l'arbitrage entre l'inflation et le chômage.

L'anatomie du chômage

Certains ont décrit cette dégradation de l'arbitrage comme une augmentation du « taux de chômage naturel » ou, selon les termes du Seizième Exposé annuel du Conseil, du « taux de chômage d'équilibre »[6]. Les estimations récentes de ce taux – celui en deçà duquel on peut s'attendre à voir les

pressions inflationnistes s'intensifier – sont de l'ordre de 6,5 à 7,0 %. Les facteurs à l'origine de ce chômage sont appelés « frictionnels », « structurels » ou « cycliques », selon le cas. Si, par exemple, le manque de renseignements force les demandeurs d'emploi à consacrer plus de temps à leur recherche, il faut s'attendre à une prolongation de la durée du chômage frictionnel, qui est lié à la quête de travail. Par ailleurs, comme les différents groupes démographiques présentent des caractéristiques distinctes sur le plan du capital humain et ont tendance à être concentrés dans des professions déterminées, l'évolution démographique peut mener à une discordance structurelle entre l'offre et la demande de travail. Enfin, la discordance associée à la lenteur de la croissance de l'économie, par rapport à son potentiel de production, est généralement qualifiée de chômage « cyclique ». Ces distinctions ont leur importance, dans la mesure où le traitement qu'on doit appliquer à chaque type de chômage variera de l'un à l'autre.

Si, par exemple, le chômage est considéré comme ayant surtout une origine cyclique, il faudra adopter des mesures en vue de rapprocher l'économie de son taux de croissance potentiel. Si le chômage est plutôt d'ordre frictionnel, il faudra fournir, plus rapidement, aux employeurs et aux employés éventuels de meilleurs renseignements sur les possibilités et les exigences respectives des uns et des autres. Quant au chômage structurel, il exige que les décideurs s'attaquent aux problèmes d'harmonisation plus profonds découlant de l'incompatibilité des postes vacants et des travailleurs sans emploi. Il pourrait alors être nécessaire d'effectuer des ajustements en matière de localisation, de niveau de rémunération, de compétences ou de niveau d'éducation; en principe, ces mesures pourraient porter soit sur la demande, soit sur l'offre de travail.

Si les observateurs s'accordent généralement pour dire que les facteurs responsables de la récente augmentation du chômage sont surtout frictionnels et structurels, il s'en faut qu'on trouve autant d'unanimité quant aux contributions relatives de chacun de ces facteurs. C'est ainsi qu'une conception populaire, dérivée des études où il est fait état du chômage supplémentaire induit par l'assurance-chômage,

Tableau 2-1

Chômage cyclique, non cyclique et «déguisé»[1], Canada, 1961-1979

Pourcentages

	Taux de chômage			Distribution du chômage			Taux de chômage déguisé[2]	Taux de thésaurisation de la main-d'œuvre
	Cyclique	Non cyclique	Global (officiel)	Cyclique	Non cyclique			
1961	4,4	2,8	7,2	61,1	38,9		..	4,3
1962	3,7	2,2	5,9	62,7	37,3		..	2,6
1963	3,4	2,1	5,5	61,8	38,2	Moyenne	..	2,1
1964	2,3	2,4	4,7	48,9	51,1	des	..	3,1
1965	1,3	2,6	3,9	33,3	66,7	années	..	3,1
1966	–	3,6	3,6	–	100,0	60 :	..	2,8
1967	2,1	2,0	4,1	51,2	48,8	55,2	..	6,1
1968	2,3	2,5	4,8	47,9	52,1		..	4,0
1969	1,7	3,0	4,7	36,2	63,8		..	3,7
1970	4,4	1,5	5,9	74,6	25,4		..	4,7
1971	3,5	2,9	6,4	54,7	45,3		0,8	3,0
1972	2,6	3,7	6,3	41,3	58,7		1,5	3,3
1973	0,1	5,5	5,6	1,8	98,2	Moyenne	1,3	3,7
1974	0,2	5,2	5,4	3,7	96,3	des	0,4	5,2
1975	3,2	3,8	7,0	45,7	54,3	années	0,1	6,1
1976	2,1	5,1	7,2	29,2	70,8	70 :	1,8	4,1
1977	2,8	5,4	8,2	34,1	65,9	64,3	2,0	3,5
1978	3,0	5,5	8,5	35,3	64,7		2,2	3,6
1979	2,8	4,8	7,6	36,8	63,2		2,1	3,4

1 Suivant les anciennes définitions (avant 1976).

2 Comprend surtout les demandeurs d'emploi découragés qui, en période de ralentissement conjoncturel, se retirent du marché du travail.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada; pour plus de détails techniques sur le chômage déguisé et la thésaurisation de la main-d'œuvre, T. Siedule et K. Newton, «Discouraged and Additional Workers Revisited», et «Tentative Measure of Labour Hoarding, 1961-1977», Conseil économique du Canada, Documents nos 141 et 126, Ottawa, décembre et mars 1979, respectivement.

considère que la majorité des chômeurs ont choisi leur situation de plein gré. Cette vision superficielle, selon laquelle la plupart des travailleurs sont en chômage pour de courtes périodes tout en percevant des prestations d'assurance-chômage, pourrait amener les autorités à sous-estimer la gravité du problème ou même les inciter à resserrer les dispositions du régime[7] et à rationaliser les services de renseignements sur les emplois. Des travaux récents indiquent toutefois qu'une part importante du chômage officiel est le fait de personnes qui sont sans emploi pour de longues périodes. Cela nous paraît un fait très significatif, qui influera sur le diagnostic et le traitement du chômage.

Dans le cadre d'une autre étude menée récemment au Conseil, on a subdivisé le chômage en ses composantes cyclique et non cyclique et tenté de déterminer si les facteurs structurels et frictionnels (regroupés sous le terme « non cyclique ») avaient effectivement été plus importants ces dernières années. Cette analyse posait la question suivante : « Combien d'heures-personnes perdues auraient pu être utilisées au cours d'une année quelconque de la période sous observation, si l'économie avait fonctionné à pleine capacité ? » Le but était de calculer l'écart de production réelle (c'est-à-dire l'écart entre la production potentielle et la production effective au cours d'une année) et le nombre correspondant d'heures-personnes perdues[8]. Les résultats montrent que le chômage non cyclique était plus élevé au cours des années 70 qu'au cours des années 60, du moins lorsqu'on se fonde sur les chiffres officiels (tableau 2-1).

Il existe deux autres formes importantes de chômage « déguisé », toutes deux liées au cycle économique, dont il faut tenir compte dans une interprétation mieux équilibrée et plus générale du chômage. La première se rattache à ce qu'on appelle souvent « le phénomène du découragement ». En période de récession et d'insuffisance de l'emploi, un certain nombre de chômeurs, découragés de ne pas trouver de travail qui leur convienne, abandonnent leurs recherches et quittent la population active. Ces personnes ne sont pas comptabilisées dans les calculs du chômage officiel, bien qu'elles soient effectivement « sans travail ». Nos estimations indiquent que les « travailleurs découragés » constituent un groupe assez important. S'ils avaient été comptés parmi les personnes sans emploi en 1978, le taux de chômage aurait été de 10,7 % cette année-là, alors que le chiffre officiel était de 8,5 %. Le second type de chômage déguisé prend la forme d'une « thésaurisation de la main-d'œuvre », alors que les employeurs décident de garder leurs employés au cours d'une baisse cyclique de la demande, estimant qu'il leur en coûterait plus cher de chercher, sélectionner, embaucher et former de nouveaux employés au moment de la reprise. Ces travailleurs ne figurent évidemment pas dans les statistiques du chômage, mais on peut supposer, sans crainte de se tromper, qu'ils sont sous-employés. Pour mesurer ce phénomène, on a estimé la différence entre le nombre observé d'heures-personnes servant effectivement à la production d'une année donnée et, au moyen de données relatives aux années antérieures, le nombre d'heures-personnes nécessaire pour obtenir la même production efficacement. Comme le montre le tableau 2-1, l'incidence de cette forme de chômage déguisé est considérable lorsqu'on la compare aux chiffres officiels; certaines années, les deux sont même presqu'à égalité.

Tout cela semble confirmer que les statistiques officielles du chômage masquent autant d'information qu'elles n'en livrent. Aux États-Unis, le Bureau of Labor Statistics a innové récemment en publiant une série de taux de chômage fondés sur des critères différents, y compris le phénomène du découragement. Les estimations semblables préparées pour le Canada montrent clairement l'importance relative de ces éléments dans la situation globale du chômage (tableau 2-2).

Tableau 2-2

Estimations de divers indices du chômage[1], Canada, 1976-1980

Pourcentages

	U_1	U_2	U_3	U_4	U_5	U_6	U_7
1976	2,4	3,7	4,6	6,1	7,1	6,9	7,2
1977	2,8	4,4	5,3	7,2	8,1	8,1	8,5
1978	3,1	4,6	5,7	7,5	8,4	8,6	9,0
1979	2,6	4,1	5,0	6,6	7,5	7,8	8,2
1980	2,6	4,2	5,2	6,6	7,5	7,9	8,3

1 U_1 représente les personnes en chômage depuis 15 semaines ou plus; U_2, celles qui ont perdu leur emploi; U_3, les chefs de ménage sans emploi; U_4, les personnes en chômage à la recherche d'un emploi à plein temps; U_5, le taux de chômage officiel; U_6, une moyenne pondérée englobant U_4, ainsi que les personnes en chômage à la recherche d'un travail à temps partiel et les travailleurs à temps partiel à la recherche d'un emploi à plein temps; U_7 ajoute à U_6 une estimation du nombre de chômeurs découragés ayant quitté la population active.

SOURCE Estimations établies à partir de données inédites tirées de l'Enquête de Statistique Canada sur la population active.

Bref, l'évolution du chômage depuis vingt ans doit être examinée à la lumière des changements démographiques et institutionnels et de leur influence sur la nature du marché du travail, en tenant compte également de phénomènes (tels que la thésaurisation

de la main-d'œuvre et le découragement des demandeurs d'emploi) qui, malgré leur importance quantitative, ne sont pas représentés dans les statistiques officielles. Le message transmis par les chiffres sur le chômage – ce qu'ils nous apprennent sur le degré de tension du marché du travail, sur les privations des victimes du chômage, et ainsi de suite – a manifestement changé. De plus, on sait désormais que ces « instantanés » du marché du travail ne sont que des images très ponctuelles d'une réalité mouvante, caractérisée par les interdépendances dynamiques, complexes et continues qui existent entre les travailleurs et les emplois. Or, il y a justement un autre aspect de l'évolution récente du marché du travail qu'il importe de décrire brièvement ici, puisqu'il permet de replacer la situation du chômage au Canada dans une perspective équilibrée et constitue un des grands thèmes de notre rapport.

Les pénuries d'effectifs qualifiés

Le problème de la rareté de travailleurs qualifiés dans certaines professions n'est ni nouveau, ni imprévu. Déjà, au début des années 60, le Conseil économique, dans ses deux premiers Exposés annuels, s'inquiétait des carences de l'offre de main-d'œuvre technique et scientifique qualifiée, jugée essentielle au maintien de la croissance économique. Les données sur les postes vacants au début des années 70 indiquent que de graves lacunes s'étaient de nouveau manifestées à cette époque-là. Si ce n'est que récemment que les déséquilibres actuels ont davantage attiré l'attention, la perspective de pénuries générales a été évoquée à plusieurs reprises depuis le milieu de la dernière décennie. De toute façon, il est évident qu'en ce début des années 80, on enregistre des déficits sérieux de qualifications dans certains domaines. L'Enquête sur les ressources humaines, que le Conseil a menée dans toutes les régions du pays, a montré qu'environ la moitié des établissements consultés avaient eu des problèmes d'embauche entre 1977 et 1979 et que bien au-delà de 40 % d'entre eux prévoyaient en avoir d'ici quelques années, surtout en ce qui concerne les cols bleus hautement qualifiés.

Les causes de ce problème seront exposées en détail dans le chapitre 5. Pour le moment, soulignons tout simplement que le nombre d'immigrants qualifiés a diminué considérablement au cours des années 70, comparativement aux années 60; que les effectifs qualifiés actuels sont plutôt âgés; et que les programmes de formation professionnelle n'ont pas produit suffisamment de travailleurs ayant les compétences recherchées. Au demeurant, tout indique que ces déséquilibres seront aggravés par l'évolution des techniques et du rythme de l'activité économique dans divers secteurs et diverses régions, ainsi que par les transformations que le marché du travail devra subir pour que le Canada puisse s'adapter à l'évolution de la concurrence et du commerce international.

Les problèmes particuliers

Il existe un aspect de la performance du marché du travail au sujet duquel nous ne présentons pas de données nouvelles, mais qui mérite néanmoins qu'on s'y attarde. Il s'agit de la situation des personnes qui travaillent ou souhaiteraient travailler mais qui, pour une raison ou une autre, ne bénéficient pas des avantages que retirent la majorité des participants au marché du travail. On utilise diverses expressions pour décrire cette catégorie de personnes : les « travailleurs pauvres », les « chômeurs chroniques », les « travailleurs marginaux », les « handicapés » physiques ou mentaux, les personnes défavorisées en raison de leur éducation, leur expérience ou d'autres attributs personnels. Aucune de ces expressions ne rend pleinement compte du phénomène, mais ensemble, elles donnent une certaine idée de l'objet de nos préoccupations à l'égard de ces personnes. Nous croyons que l'économie devrait assurer à tous les Canadiens un accès égal au marché du travail, et c'est pourquoi nous estimons qu'il faut se pencher attentivement sur tous les facteurs et circonstances qui les en empêchent actuellement.

Nous avons constaté que les femmes, les jeunes, les personnes qui manquent d'instruction ou de formation, celles qui ont une formation inappropriée et celles qui ont des problèmes d'analphabétisme ou d'obsolescence de qualification sont surreprésentés parmi les chômeurs. Les chômeurs ne sont pas seuls à souffrir de problèmes d'insertion au marché du travail; de nombreux travailleurs et inactifs éprouvent aussi des difficultés. Ainsi, les données tirées de l'Enquête de Statistique Canada sur les finances des consommateurs indiquent qu'environ 1,5 million de familles ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Quelque 600 000 d'entre elles (40 %) ont un chef présent dans la population active et, par conséquent, tirent l'essentiel de leur revenu d'une activité liée au travail – salaires, traitements ou prestations d'assurance-chômage. La proportion des chefs de famille à faible revenu qui ont été chômeurs au moins une partie de l'année en 1979 est presque deux fois plus élevée que celle de l'ensemble des chefs de ménage, mais même ceux qui travaillent de façon stable souffrent d'une insuffisance de revenu. De toute façon, la grande majorité des chefs de ménage à faible revenu qui ont travaillé en 1979 n'ont été employés qu'à temps partiel; leur proportion dans les emplois de service à faible rémunération était le double de la moyenne nationale. Ainsi, face aux

problèmes relativement bien connus des chômeurs, il ne faut pas oublier ceux des travailleurs à faible revenu, qui occupent des emplois peu rémunérés, monotones, de courte durée ou à temps partiel et qui doivent payer des taux marginaux d'imposition exhorbitants.

Il nous faut aussi attirer l'attention sur ceux pour qui le problème fondamental est l'insertion même dans le monde du travail. Les autochtones tiennent une place particulièrement importante dans ce groupe. Une étude récente a établi, par exemple, que le taux de chômage des autochtones de Winnipeg et des environs était de quelque 30 %, soit cinq fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population de cette région[9]. Les taux sont vraisemblablement encore plus élevés ailleurs. Les chiffres estimatifs obtenus par les groupes autochtones en Saskatchewan et dans plusieurs localités de l'Alberta, par exemple, font état de taux de 80 % ou plus parmi les Indiens[10]. Ces chiffres ne semblent d'ailleurs pas exceptionnels. Les autochtones travaillent surtout dans des emplois peu spécialisés et peu rémunérés, principalement dans la construction, la fabrication, la transformation et les services. Les taux d'activité sont tout aussi éloquents : toujours pour Winnipeg, ils étaient inférieurs de 25 et 40 %, pour les hommes et les femmes autochtones, respectivement, à ceux de l'ensemble de la population. La Fraternité des Indiens du Canada s'élève vigoureusement contre l'opinion selon laquelle les autochtones sont les premiers responsables de cette situation :

> Nous rejetons entièrement le mythe auquel certains fonctionnaires du gouvernement croient encore, selon lequel notre peuple ne voudrait pas participer à la vie économique de ce pays, ni jouir des avantages de la technologie moderne parce que cela irait à l'encontre de nos traditions et de notre culture. Leur point de vue n'explique rien. Il conduit uniquement à faire porter le blâme sur les Indiens et à dégager le gouvernement de ses responsabilités en ce qui concerne l'apparition et l'aggravation de la pauvreté chez les Indiens[11].

Il résulte de cette marginalisation extrême que – pour citer l'exemple des Indiens – le rapport des personnes à charge aux personnes employées est de 10 à 1, alors qu'il n'est que de 2 à 1 pour l'ensemble de la population. Cette proportion anormalement forte se traduit par des taux d'assistance sociale extrêmement élevés; dans certaines communautés indiennes, plus de 95 % des ménages reçoivent une aide publique quelconque.

Enfin, la sous-utilisation des ressources dont disposent les personnes souffrant d'incapacités physiques ou mentales est tout aussi inquiétante. On en trouve environ 1,3 million en âge de travailler, dont plus de la moitié pourraient exercer une activité rémunérée. Parmi les personnes de cette catégorie qui sont effectivement sur le marché du travail, le taux de chômage est toutefois probablement bien supérieur à 50 %.

Nous soulevons tous ces aspects pour souligner le fait que l'analyse de l'évolution récente du marché du travail doit tenir compte de problèmes très graves, qu'occultent souvent les données traditionnelles relatives aux revenus, à l'emploi et à la productivité. Dans le cas des autochtones, bon nombre ne sont même pas pris en compte dans l'Enquête sur la population active, d'où sont tirées les principales statistiques officielles touchant au marché du travail.

Conclusion

Les leçons qu'on peut tirer de ce passé récent sont nombreuses et variées. Premièrement, il est manifeste que l'évolution démographique peut se répercuter sur les caractéristiques et le comportement de la population active et nous obliger ainsi à en modifier notre perception. Il faudra garder cette relation à l'esprit au cours des années qui viennent, car l'explosion démographique de l'après-guerre gonfle maintenant une nouvelle strate de la pyramide des âges et les femmes vont continuer à accroître leur participation à la population active. Deuxièmement, en raison de l'expérience qu'ont acquise plusieurs pays en matière de législation sur l'assurance-chômage, on examinera plus attentivement les conséquences imprévues et non souhaitées que pourraient avoir certaines mesures sociales visant des objectifs au demeurant très louables. Cette question est l'une des plus étudiées et des plus controversées, récemment, dans les travaux relatifs au marché du travail. En troisième lieu, les déséquilibres qui caractérisent ce dernier – pénuries d'emplois et de main-d'œuvre qualifiée – imposent un coût à la société, tant du point de vue des pertes de production que des difficultés financières et psychologiques qui se posent pour les personnes. De toute évidence, il importe donc avant tout d'identifier avec la plus grande précision possible les points de déséquilibre et l'ampleur du problème. Ces préoccupations sont au cœur des quatre chapitres qui suivent. Par ailleurs, les statistiques officielles du marché du travail masquent un certain nombre de phénomènes moins bien connus, s'agissant des difficultés qu'éprouvent certaines catégories de travailleurs. Pour bien des Canadiens, l'insertion même dans le monde du travail présente des difficultés considérables. Pour d'autres qui travaillent – nominalement, tout au moins –, la nature même de l'emploi et la rémunération sont

largement en deçà de la moyenne canadienne. Enfin, les autorités publiques, placées devant le dilemme de l'arbitrage inflation/chômage, devront privilégier davantage le marché du travail dans leurs interventions destinées à aider le fonctionnement de l'économie globale.

3 Les perspectives d'emploi par profession

Nous avons souligné plus tôt l'apport vital du marché du travail au développement économique et celui des mécanismes et politiques d'harmonisation à la réalisation des objectifs macroéconomiques. Or, pour mettre au point des mesures qui soient efficaces et équitables, les responsables des politiques de main-d'œuvre doivent évidemment connaître les causes des imperfections constatées et avoir une idée aussi exacte que possible des évolutions probables.

Les conséquences d'un manque d'information sont parfois très pénibles, comme le savent bien ceux qui ont vu des périodes d'encombrement succéder à des périodes de rareté dans certaines professions. Comme il faut, dans bien des professions, quatre ans ou plus pour « produire » un nouveau travailleur pleinement qualifié, il importe qu'une évaluation des besoins dans chacune d'entre elles soit faite assez longtemps d'avance. De là le rôle capital que jouent les projections des besoins de main-d'œuvre et la nécessité qu'elles soient fiables[1].

Il faut donc, avant tout, suivre de près les tendances de l'économie et prévoir les ressources qui s'avéreront nécessaires. Pour le marché du travail, cela signifie, notamment, qu'il faut anticiper les nouveaux besoins découlant de l'évolution des diverses industries et régions. Ainsi sera-t-il possible d'éviter les goulots d'étranglement qui retarderaient la croissance et de multiplier en même temps les perspectives d'emploi pour la population active.

Carences des données et des méthodes

Les planificateurs des ressources humaines dans les secteurs public et privé, de l'éducation et de la politique économique doivent avoir accès aux données sur la demande de travail dans les diverses catégories professionnelles. Pour diverses raisons, toutefois, l'information a généralement été très limitée, tant qualitativement que quantitativement. Durant les années 70, un certain nombre de modèles macroéconomiques ont été élaborés en vue de décrire divers aspects de l'économie canadienne et d'en projeter le cours futur[2]. Bien que ces travaux aient constitué un apport important à la recherche économique générale et à la formulation des politiques, aucun des modèles n'englobait explicitement la demande de travail par profession. En fait, sauf quelques tentatives individuelles, ce domaine est resté largement en friche ces quinze dernières années[3].

Cette omission est surtout attribuable à l'insuffisance de chiffres détaillés sur les professions et à la piètre qualité de ceux qui sont disponibles. Les trois principales sources de données au Canada sont l'Enquête sur la profession des salariés, l'Enquête sur les postes vacants et le recensement. La première de ces enquêtes devait être permanente, mais on a mis fin aux travaux après avoir découvert ses lacunes qualitatives et seuls les résultats de 1975 ont été publiés. L'Enquête sur les postes vacants a fourni des données trimestrielles détaillées de 1971 à 1978, mais on l'a également discontinuée[4]. Quant au recensement, il nous renseigne sur l'emploi dans les professions, mais il ne renferme aucune donnée sur les postes vacants; au demeurant, sa périodicité décennale ne permet pas de suivre l'évolution de la demande de travail par profession et par industrie d'une année à l'autre et les changements apportés aux définitions entre deux recensements posent des problèmes de compatibilité des données.

Outre ces problèmes statistiques, la méthodologie générale de la projection de l'emploi par profession soulève également des difficultés. La méthode utilisée par le ministère canadien de l'Emploi et de l'immigration, ainsi que par le Bureau of Labor Statistics aux États-Unis et par l'OCDE, postule des proportions fixes des professions dans les divers secteurs. Autrement dit, les parts de l'emploi accaparées par les ingénieurs mécaniciens, le personnel d'entretien et les secrétaires dans un secteur donné, par exemple, sont considérées comme constantes d'une année à l'autre. Pour calculer les projections de l'emploi par profession, on applique alors ces proportions aux projections pour les divers secteurs. La difficulté que pose cette méthode découle de

l'absence d'observations fréquentes, régulières et continues, de sorte qu'on ne possède pas de séries chronologiques montrant l'influence du progrès technologique, par exemple, sur l'évolution annuelle de l'emploi dans diverses professions. Cela oblige naturellement à postuler que les proportions établies pour chaque industrie lors du recensement de 1971 sont encore valables maintenant et qu'elles le resteront au cours de la période de projection.

Il faut toutefois préciser que, même si l'on surmontait ces difficultés, il se poserait encore de sérieux problèmes théoriques et méthodologiques. D'abord, une série chronologique régulière de données sur l'emploi par profession, fût-elle disponible, nous contraindrait toujours à la formule des proportions fixes, qui seraient cependant remises à jour plus fréquemment. Deuxièmement, un modèle détaillé servant à déterminer la demande de travail par profession devrait idéalement tenir compte de l'action, sur la répartition des effectifs, de facteurs critiques comme les salaires relatifs attachés aux diverses professions. Or, on n'a pas encore réussi à rendre opérationnel un modèle global comprenant les centaines d'équations qui seraient requises pour fournir des projections suffisamment détaillées.

Étant donné que nous nous proposons d'abord, dans notre rapport, d'identifier les déséquilibres du marché du travail, et compte tenu des contraintes que nous venons de décrire, nous avons fait appel à de nouvelles conceptions pour projeter la demande de travail par profession. Nous avons d'abord reconnu explicitement que la demande englobe non seulement les emplois, mais aussi les postes vacants. Deuxièmement, nos projections ont été élaborées au moyen d'un modèle à proportions fixes, mais nous avons modifié la formule habituelle du Programme des prévisions relatives aux professions canadiennes (PPPC), en regroupant les secteurs de façon à établir une correspondance directe avec les données sur l'emploi que renferme notre propre modèle CANDIDE 2.0. Troisièmement, en raison des résultats invraisemblables que fournit le modèle à proportions fixes pour certaines professions, nous avons élaboré un autre modèle établissant un rapport entre la ventilation des emplois par profession dans chaque secteur, d'une part, et la part de production et le coefficient de capital de ces secteurs, d'autre part.

Le climat économique général

Les projections actuelles de la demande de travail par profession sont tirées des projections économiques générales préparées à l'aide du modèle CANDIDE 2.0 au troisième trimestre de 1981. Les hypothèses servant à ces projections prévoient une croissance réelle moyenne de l'économie américaine de 3,1 % par année de 1981 à 1985 et de 2,9 % par année entre 1986 et 1990, ainsi qu'une légère baisse du taux de chômage au cours de la décennie. Pour le Canada, on peut s'attendre à une croissance un peu plus lente que celle qui a marqué la fin des années 60 et le début des années 70, mais plus rapide que celle des années subséquentes. Les projections annoncent aussi un taux d'emploi relativement élevé, en même temps qu'une baisse du taux de chômage, mais l'inflation se maintiendrait au-dessus de 10 % jusqu'en 1984, et tout juste au-dessous de ce chiffre par la suite.

Évidemment, la conjoncture a évolué depuis que ces projections ont été effectuées. Le scénario de référence du Conseil a déjà été revu et corrigé, mais ce processus n'était pas complètement terminé au moment d'aller sous presse. Néanmoins, on peut d'ores et déjà prévoir, par rapport à nos projections antérieures, une croissance un peu moins rapide de la dépense nationale brute (surtout d'ici à 1985) et de l'emploi, en même temps qu'un taux de chômage plus élevé; de même, la hausse des prix serait ralentie.

Si le climat conjoncturel futur différait de celui qui est projeté, les projections de demande de travail par profession seraient vraisemblablement modifiées également. La sensibilité des projections relatives à chaque profession resterait néanmoins assez faible, étant donné que les répercussions d'une modification au scénario général se répartiraient sur un grand nombre de professions. Il reste que certaines projections seraient modifiées, surtout si la croissance des secteurs devait afficher des tendances sensiblement différentes. En tout état de cause, bien que nous n'entrevoyons qu'une faible baisse des données relatives à la demande par profession par suite d'une évolution de ce genre, les effets de la flexion conjoncturelle de la demande seront sous observation au cours de la révision de notre scénario de référence.

Tension du marché et postes vacants

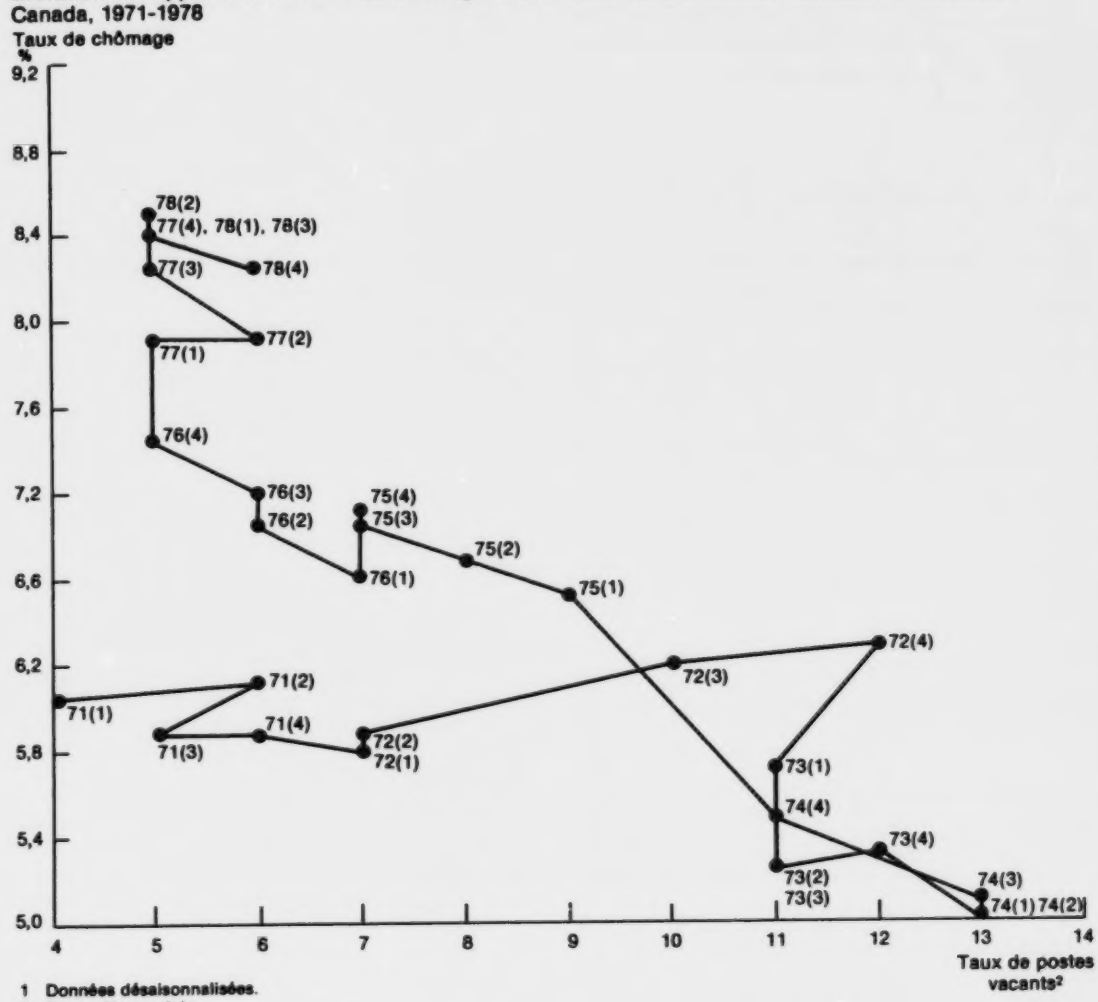
Quel sera le degré de tension du marché du travail dans le contexte conjoncturel évoqué plus haut ? Par le passé, les économistes se servaient du taux de chômage comme indicateur quantitatif de ce concept peu facile à saisir. Cette approche est cependant tombée en défaveur ces dernières années, car les économistes estiment maintenant que la signification du taux de chômage a changé : un taux de 5 % observé dans les années 60, par exemple, n'avait pas la même incidence économique qu'aurait un taux identique à l'heure actuelle. Dans notre rapport précédent sur le marché du travail, nous nous étions penchés sur le sens et la portée du taux de chômage,

et nous avions constaté que la transformation radicale qu'avait connue le marché s'était répercutée sur la signification du taux de chômage; il fallait donc, estimions-nous, suppléer à ce dernier par d'autres renseignements permettant d'interpréter correctement la performance du marché[5].

Pour ce qui est de la tension du marché du travail, nous avions recommandé qu'on examine ensemble les emplois vacants et le chômage, et nous avions dégagé les rapports qu'entretiennent ces deux indicateurs dans le temps. De façon générale, en effet, leurs phases cycliques sont opposées : une amélioration conjoncturelle s'accompagne d'une hausse du nombre de postes vacants, d'une diminution du chômage et d'un accroissement de la tension du marché du travail, tandis qu'une récession voit le nombre d'emplois non comblés diminuer, le taux de chômage grimper et le marché « se détendre » (graphique 3-1). Par exemple, le marché tendu du deuxième trimestre de 1974 renfermait un taux élevé de vacances conjugué à un chômage faible, tandis qu'on a pu constater l'inverse au troisième trimestre de 1978. Ces variations cycliques ont tendance à

Graphique 3-1

Évolution du rapport entre le taux de chômage et le taux de postes vacants, données trimestrielles[1]. Canada, 1971-1978



1 Données désaisonnalisées.
2 Pour mille emplois.
SOURCE Données de Statistique Canada.

produire des courbes qui vont généralement du coin supérieur gauche au coin inférieur droit du graphique[6].

Outre ces fluctuations cycliques, toutefois, le degré de tension est également influencé par les facteurs qui déterminent le rythme auquel les postes vacants sont comblés par des chômeurs. Si la concordance s'améliore, il se produit simultanément une baisse du nombre d'emplois vacants et du nombre de chômeurs; pour s'en convaincre, on n'a qu'à comparer le quatrième trimestre de 1972 au premier trimestre de 1973[7].

Nous nous sommes fondés sur cette relation économique bien établie ainsi que sur les projections de base du modèle CANDIDE 2.0 pour établir nos projections relatives aux postes vacants. Ces dernières doivent cependant être considérées comme conditionnelles, car elles reposent sur la prolongation dans l'avenir des tendances passées.

Tableau 3-1

Taux annuels moyens de postes vacants observés (1971-1978) et projetés (1979-1990), Canada

Pourcentages

Année	Taux de postes vacants[1]
1971	5,5
1972	9,0
1973	11,3
1974	12,8
1975	7,8
1976	6,0
1977	5,3
1978	4,8
1979	6,2
1980	5,0
1981	5,6
1982	6,5
1983	7,8
1984	8,2
1985	8,1
1986	7,8
1987	7,9
1988	7,2
1989	6,9
1990	6,8

1 Le taux de postes vacants correspond au nombre d'emplois vacants pour mille emplois existants dans tous les secteurs, sauf l'agriculture, la pêche et le piégeage, les services de domestiques et la composante militaire de la fonction publique et de la défense.

SOURCE Données de Statistique Canada et estimations du Conseil économique du Canada.

Le tableau 3-1 fait état des taux globaux de postes vacants, tant observés (de 1971 à 1978) que projetés (de 1979 à 1990). Ces chiffres montrent que le marché du travail ne sera pas aussi tendu de 1982 à 1990 qu'il l'était en 1973 et 1974, par exemple. Il se rapprochera sans doute plus, à cet égard, de ce qu'il était en 1975, étant cependant plus tendu qu'il ne l'était de 1977 à 1980.

Où seront les pénuries ?

Le problème des pénuries de travailleurs qualifiés est l'un de ceux qui ont causé le plus d'inquiétude ces dernières années. Malgré les références fréquentes à ces difficultés, nous ne connaissons aucune étude fondée sur des données précises quant aux emplois vacants, ni aucune analyse des pénuries éventuelles reposant sur des données relatives aux postes vacants par profession.

Nous avons étudié cette question au moyen de projections sur la répartition des emplois vacants de 1981 à 1985, établies à partir des ventilations observées de 1971 à 1978. Les résultats sont regroupés au tableau 3-2 pour les professions correspondant aux codes à deux ou trois chiffres de la CCDP (Classification canadienne descriptive des professions[8]). Les codes sont définis à l'appendice B. Aux fins de notre exposé, nous désignons par l'expression « professions à forte croissance de postes vacants » celles où le taux moyen de croissance annuelle des emplois vacants sera supérieur à la moyenne nationale (12,6 %) de 1981 à 1985.

Il convient de faire une mise en garde au sujet de l'interprétation de données sur les postes vacants. Premièrement, la présence d'emplois vacants n'est pas forcément le signe d'une pénurie; l'affichage des postes vacants pour les professions à roulement élevé est normal. Deuxièmement, l'accroissement du nombre de postes vacants n'indique pas nécessairement non plus l'aggravation d'une pénurie, étant donné que le marché du travail lui-même prend de l'expansion au fil des années. De même, bien entendu, les résultats d'enquêtes auprès des employeurs (comme notre propre Enquête sur les ressources humaines) – résultats auxquels on peut comparer certaines des données qui suivent – doivent être considérés avec circonspection, car ce n'est pas toujours à la véhémence des plaintes des employeurs qu'on peut mesurer leurs besoins de façon exacte.

Ces précisions étant faites, il est intéressant de noter que plusieurs des professions à forte croissance de postes vacants figurant au tableau 3-2 correspondent à celles qui risquent également de connaître des pénuries de travailleurs qualifiés, suivant les résultats de l'Enquête sur les ressources humaines[9]. C'est le cas des architectes et des ingénieurs (CCDP 214), des autres travailleurs en architecture et en ingénierie (216), des usineurs de métaux (831), des façonneurs

Tableau 3-2

Postes vacants observés (1971-1978) et projetés (1981-1985) dans diverses professions, moyennes annuelles, Canada

	Nombre		En proportion du nombre total (%)[1]		Taux de croissance (%)	
	1971-1978	1981-1985	1971-1978	1981-1985	1971-1978	1981-1985
Code de la profession (CCDP)[2]						
113	704,1	1 108,5	1,2	1,4	11,4	8,9
117	1 364,1	2 827,5	2,3	3,6	18,0	10,2
211	292,6	597,3	0,5	0,8	16,9	10,0
214	1 226,9	2 517,3	2,0	3,2	13,3	12,7
216	1 438,2	2 940,0	2,3	3,7	17,9	14,1
218	449,6	1 110,2	0,8	1,4	21,4	10,5
231	192,1	323,4	0,3	0,4	6,5	12,8
233	402,6	583,2	0,7	0,7	4,5	5,9
234	64,5	132,0	0,1	0,2	16,7	11,9
235	127,4	182,3	0,2	0,2	3,9	8,4
239	58,8	132,4	0,1	0,2	13,8	9,2
25	22,4	42,9	—	0,1	13,2	4,8
271	176,9	275,8	0,3	0,4	6,0	1,7
273	232,2	293,6	0,4	0,4	3,3	8,7
279	279,0	487,6	0,5	0,6	10,4	7,6
311	106,3	89,5	0,2	0,1	-3,5	7,7
313	2 565,8	3 049,1	4,1	3,8	-2,3	12,5
315	551,3	514,6	1,0	0,7	-2,9	4,0
331	226,2	383,4	0,4	0,5	4,1	8,1
333	59,3	102,3	0,1	0,1	8,8	9,5
335	125,5	259,4	0,2	0,3	14,0	7,0
337	91,8	189,9	0,2	0,2	7,4	9,3
411	3 398,5	4 593,0	5,7	5,8	2,4	9,5
413	1 959,6	3 080,7	3,3	3,9	6,7	10,6
414	519,3	869,2	0,8	1,1	5,1	13,2
415	836,0	1 092,4	1,4	1,4	3,9	13,4
416	234,9	351,9	0,4	0,4	2,6	8,8
417	931,1	1 372,3	1,5	1,7	7,3	9,8
419	1 965,3	2 719,0	3,2	3,4	4,0	11,4
513	4 085,6	3 536,1	6,8	4,5	-3,7	7,4
517	1 490,4	605,0	2,6	0,8	-2,8	-6,9
519	241,0	103,3	0,4	0,1	-10,0	13,6
611	1 203,0	1 344,0	1,9	1,7	1,2	16,1
612	3 598,4	5 633,9	5,6	7,1	3,4	15,1
613	307,1	544,0	0,5	0,7	11,8	13,4
614	1 062,6	889,7	1,7	1,1	-6,7	11,6
616	242,1	250,6	0,4	0,3	-9,2	6,9
619	1 061,3	1 560,7	1,7	2,0	4,9	14,6
71	272,3	124,2	0,5	0,2	-9,3	—
73	41,3	58,9	0,1	0,1	5,4	4,8
75	1 295,2	714,2	1,9	0,9	-10,1	11,2
77	836,9	1 224,0	1,4	1,5	3,7	12,4
811	73,3	78,9	0,1	0,1	-10,7	9,6
813	585,5	1 117,2	0,8	1,4	8,1	26,3
815	115,4	153,6	0,2	0,2	-2,4	14,9
816	277,5	384,2	0,5	0,5	5,4	10,7
821	1 109,6	384,1	1,7	0,5	1,1	-1,0
823	149,8	120,5	0,2	0,2	-4,2	12,8
825	60,5	95,5	0,1	0,1	11,5	10,1
826	314,3	331,9	0,5	0,4	-7,6	17,5
829	49,1	7,9	0,1	—	-10,2	-31,6
831	1 307,7	2 440,5	2,1	3,1	18,7	16,0
833	1 766,7	2 800,7	2,6	3,5	6,4	20,0
835	138,5	150,7	0,2	0,2	-1,6	22,8
837	71,3	68,2	0,1	0,1	-3,7	14,6
839	196,2	293,4	0,3	0,4	9,7	13,6
851	682,0	1 376,8	1,1	1,7	18,3	14,8

Tableau 3-2 (fin)

	Nombre		En proportion du nombre total (%)[1]		Taux de croissance (%)	
	1971-1978	1981-1985	1971-1978	1981-1985	1971-1978	1981-1985
Code de la profession (CCDP)[2]						
853	1 135,8	1 166,5	1,8	1,5	2,4	15,6
854	476,3	493,2	0,7	0,6	-1,1	16,9
855	2 732,3	1 593,5	4,4	2,0	-6,2	10,2
857	378,0	586,9	0,6	0,7	3,0	21,2
858	3 453,0	4 791,3	5,5	6,0	5,4	13,5
859	514,1	662,0	0,8	0,8	-0,1	17,3
871	405,6	584,5	0,7	0,7	0,5	10,6
873	588,4	670,7	1,0	0,8	-3,7	10,9
878	2 887,3	3 653,2	4,6	4,6	-2,8	13,6
911	87,0	48,8	0,2	0,1	-16,3	6,4
913	44,1	124,3	0,1	0,2	21,6	9,1
915	63,8	132,0	0,1	0,2	12,2	14,4
917	1 764,2	1 936,4	2,8	2,4	-1,7	14,2
919	39,8	113,2	0,1	0,1	28,0	8,4
93	1 743,8	1 221,6	2,7	1,5	-6,7	18,5
951	350,2	575,1	0,6	0,7	5,5	12,9
953	298,2	530,6	0,5	0,7	4,7	12,5
955	35,3	68,8	0,1	0,1	6,0	8,8
959	39,1	87,4	0,1	0,1	11,7	13,2
Total[3]	61 816,0	79 334,0	100,0	100,0	2,5	12,6

1 Nombre de postes vacants dans une profession classée suivant les codes à deux ou trois chiffres de la CCDP, divisé par le nombre total de postes vacants et multiplié par 100.
2 Voir la description des professions à l'appendice B.
3 Comprend certaines professions qui ne figurent pas au tableau.
SOURCE Données de Statistique Canada et estimations du Conseil économique du Canada.

et formeurs de métal, à l'exception des usineurs (833) et d'un certain nombre de catégories de travailleurs spécialisés dans la fabrication, l'assemblage et la réparation de produits métalliques, d'appareils électriques et électroniques, d'articles en bois, en caoutchouc et en plastique (851, 853, 854, 857, 858 et 859). Selon la même enquête, des problèmes du même genre surgiront chez les analystes et programmeurs en informatique et travailleurs assimilés (218). Bien que cette catégorie ne fasse pas partie de celles qui connaîtront une forte croissance de postes vacants, suivant le critère choisi plus haut, les projections relatives au nombre et à la ventilation des postes vacants de 1981 à 1985 montrent que les futurs diplômés de ces disciplines devraient néanmoins avoir de bonnes chances de trouver un emploi satisfaisant.

Nous n'avons pas, jusqu'à maintenant, examiné la ventilation des postes vacants. Or, les chiffres ici sont révélateurs, surtout lorsque la série chronologique affiche un parcours relativement irrégulier, produisant ainsi des taux de croissance artificiellement élevés[10]. Un examen attentif de cette ventilation tend à confirmer la plupart des observations précédentes, comme en témoigne la concordance entre les chiffres observés et projetés. Il faut aussi noter que la forte croissance des postes vacants n'indique pas forcément que l'économie globale devra faire face à des goulots d'étranglement importants. Ainsi, les emplois vacants dans la catégorie des travailleurs du bois à la machine (835) croîtront de 22,8 % entre 1981 et 1985, selon les projections, mais le nombre de postes en jeu est trop faible pour qu'il y ait des répercussions sérieuses sur l'ensemble de l'activité économique.

En principe, les autorités politiques pourraient mettre en œuvre des mesures qui aideraient à éliminer plusieurs de ces problèmes – dans le cas, par exemple, des architectes et des ingénieurs (214). La politique de moyen terme visant l'enseignement postsecondaire pourrait être modifiée en vue d'assurer la formation d'un nombre accru de ces travailleurs; ou encore, comme le proposent parfois les médias, on pourrait encourager les étudiants étrangers obtenant un diplôme d'une institution canadienne à s'établir ici. Il pourra être plus difficile de pourvoir aux postes vacants dans les professions hautement qualifiées, car ces emplois ont, dans le

passé, largement été comblés par des immigrants; par ailleurs, malgré une certaine amélioration, les programmes d'apprentissage ont encore beaucoup à faire pour fournir le nombre voulu de travailleurs qualifiés.

Bien que nos projections portent sur l'ensemble des années 80, nous ne présentons ici que les résultats jusqu'à 1985, afin d'en faire ressortir l'incidence à moyen terme. En plus longue période, soit de 1986 à 1990, le nombre de postes vacants sera plus élevé dans la plupart des professions, mais il croîtra à un rythme nettement plus faible que durant la première moitié de la décennie.

Où seront les emplois ?

Les projections du modèle CANDIDE 2.0 permettent d'esquisser la configuration future de l'emploi par secteur d'activité. Dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et du piégeage, il y aura diminution progressive du nombre d'emplois, tandis que la fabrication affichera une croissance modérée. Par rapport à l'ensemble des secteurs, toutefois, l'emploi manufacturier fléchira légèrement. Dans le secteur des services, l'emploi continuera de croître, à la fois en termes absolus et en termes relatifs.

En ce qui concerne les professions, il faut compléter les données relatives aux postes vacants par des estimations de l'emploi (tableau 3-3). L'emploi global croîtra au taux annuel moyen de 2,7 % entre 1981 et 1985, et de 1,6 % entre 1986 et 1990. Comme précédemment, les professions où, selon nos projections, l'emploi progressera à un taux annuel moyen supérieur à la moyenne nationale entre 1981 et 1985 sont désignées « professions à forte croissance de l'emploi ». Nous nous pencherons principalement sur le scénario de moyen terme, les données relatives à la période 1986-1990 étant fournies à titre de référence pour le long terme.

Soulignons en outre que les données sur la croissance de l'emploi ne révèlent pas tout de l'incidence d'une profession sur l'ensemble de l'économie. Ainsi, pour les travailleurs de l'argile, du verre, de la pierre et des produits similaires (837), le taux de croissance dépassera la moyenne nationale. Comme cette catégorie ne comporte toutefois qu'un effectif très limité, représentant 0,1 % de l'emploi global de 1981 à 1985, son importance est minime. C'est donc dire que, pour placer l'emploi dans une perspective équilibrée, les taux de croissance doivent être interprétés en fonction des ventilations de l'emploi et du rôle stratégique que joue une profession dans l'économie.

Voici les principaux renseignements que fournit le tableau 3-3 pour les années 1981 à 1985 :

Tableau 3-3

Projections relatives à l'emploi, par profession, moyennes annuelles, Canada, 1981-1990

Pourcentages

	Taux de croissance		En proportion de l'emploi total (%)[1]	
	1981-1985	1986-1990	1981-1985	1986-1990
Code de la profession (CCDP)[2]				
113	2,3	0,8	2,3	2,2
117	2,8	1,1	2,3	2,3
211	3,2	1,2	0,4	0,4
213	2,8	1,4	0,2	0,2
214	3,3	1,3	1,0	1,0
216	3,1	1,2	0,9	0,9
218	2,9	1,1	0,3	0,3
231	2,6	1,2	0,1	0,1
233	2,6	1,2	0,3	0,3
234	2,6	1,3	0,3	0,3
235	2,6	1,2	0,1	0,1
239	3,2	1,5	0,1	0,1
25	4,2	2,6	0,3	0,3
271	—	-1,3	0,3	0,2
273	-0,8	1,4	2,0	1,8
279	-0,1	-0,5	0,6	0,5
311	2,6	1,3	0,5	0,5
313	3,1	1,7	3,5	3,5
315	2,6	1,2	0,7	0,7
331	1,8	0,6	0,3	0,3
333	2,4	1,1	0,2	0,2
335	3,0	1,1	0,2	0,2
337	2,7	1,3	0,2	0,2
411	2,6	1,1	4,0	4,0
413	2,8	1,0	4,5	4,5
414	2,6	1,0	0,6	0,6
415	2,2	0,7	1,7	1,7
416	2,6	1,1	0,4	0,4
417	2,0	0,8	1,7	1,7
419	3,6	1,5	3,6	3,7
513	2,6	1,1	8,2	8,1
517	3,6	1,1	1,3	1,3
519	2,6	1,8	0,2	0,2
611	2,6	1,5	1,4	1,4
612	2,6	1,3	3,1	3,1
613	2,9	1,5	0,5	0,5
614	2,6	1,3	1,8	1,8
616	1,9	0,9	0,4	0,4
619	2,6	1,2	2,8	2,7
71	-0,5	-0,8	4,4	3,8
73	-0,6	-0,8	0,2	0,2
75	-1,5	-1,1	0,5	0,4
77	6,0	2,9	0,7	0,8
811	5,0	3,2	0,1	0,1
813	2,4	-0,2	0,7	0,6
815	2,3	1,2	0,2	0,2
816	0,9	0,9	0,5	0,5
821	0,5	0,2	1,4	1,3
823	3,4	1,4	0,5	0,5
825	1,1	2,2	0,4	0,4
826	0,5	-0,8	0,4	0,3
829	1,1	-0,2	0,1	0,1
831	1,5	0,3	0,8	0,8
833	2,0	0,8	1,6	1,5

Tableau 3-3 (fin)

	Taux de croissance		En proportion de l'emploi total (%)[1]	
	1981-1985	1986-1990	1981-1985	1986-1990
Code de la profession (CCDP)[2]				
835	2,9	0,9	0,1	0,1
837	3,0	1,6	0,1	0,1
839	2,1	0,4	0,2	0,2
851	0,9	0,1	0,8	0,7
853	2,2	0,8	1,1	1,0
854	2,8	0,8	0,3	0,3
855	0,6	—	1,7	1,6
857	1,0	1,9	0,5	0,4
858	2,4	0,9	3,0	2,9
859	1,9	1,6	0,8	0,7
873	2,2	0,9	1,3	1,3
878	2,7	1,0	4,3	4,3
911	0,9	0,4	0,2	0,1
913	0,4	-0,1	0,3	0,3
915	1,0	0,6	0,2	0,2
917	2,5	1,0	3,0	2,9
919	3,4	2,0	0,1	0,1
93	2,2	1,0	2,4	2,4
951	2,0	1,6	0,7	0,6
953	3,4	1,5	0,6	0,6
955	1,5	0,8	0,1	0,1
959	2,6	1,1	0,1	0,1

1 Nombre d'emplois dans une profession classée suivant les codes à deux ou trois chiffres de la CCDP, divisé par le nombre total d'emplois.
2 Voir la description des professions à l'appendice B.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

• L'emploi dans la catégorie des directeurs, administrateurs et personnel assimilé (113) – qui comprend les cadres de l'administration publique, de l'enseignement, des services de santé et autres services, mais exclut les fonctionnaires et administrateurs particuliers à la fonction publique (par exemple, les maîtres de poste) – devrait croître à un rythme légèrement inférieur à la moyenne nationale.

• La catégorie des comptables, agents du personnel et travailleurs assimilés, qui comprend aussi les autres cadres administratifs et travailleurs assimilés (117), progressera à une cadence un peu plus rapide que la moyenne globale.

• On peut s'attendre à une progression soutenue de l'emploi dans les catégories comprenant les travailleurs hautement spécialisés, notamment dans les sciences physiques et les sciences biologiques (211, 213), parmi les architectes et ingénieurs, et les autres travailleurs en architecture et en ingénierie (214, 216), et parmi les mathématiciens, statisticiens, informaticiens et dans les professions connexes (218). La part de ces catégories dans l'emploi global restera relativement faible, mais cela n'enlève rien à leur importance pour l'ensemble de l'économie. Étant donné le rôle stratégique de ces professions, une pénurie de travailleurs qualifiés risquerait de créer des goulots d'étranglement et d'entraver ainsi la croissance économique.

• L'emploi dans le domaine des sciences sociales et du travail social (231, 233) croîtra un peu moins rapidement que la moyenne au cours des prochaines années; il en ira de même de l'emploi dans les professions juridiques (234) et des professions de la santé – médecins, dentistes, vétérinaires et autres spécialistes du diagnostic et du traitement des maladies (311).

• L'emploi dans l'enseignement et les professions assimilées (271, 273, 279) diminuera probablement entre 1981 et 1985. Ces perspectives plutôt sombres sont attribuables à la baisse prévue des effectifs d'âge scolaire au cours des prochaines années.

• Pour le personnel spécialisé et auxiliaire des soins infirmiers et thérapeutiques (313), tout indique que l'emploi augmentera à un taux nettement supérieur à la moyenne nationale.

• L'emploi dans les catégories de teneurs de livres, commis en comptabilité et travailleurs assimilés (413), autre personnel administratif et travailleurs assimilés (419), et celle des vendeurs de services (517) devrait, selon les projections, connaître une croissance dépassant largement la moyenne nationale. Non seulement ces catégories recouvrent-elles beaucoup d'individus, mais les professions qu'elles comprennent ne sont pas réservées à un sexe ou à une tranche d'âge particuliers. Comme on s'attend que les groupes démographiques autres que les travailleurs masculins adultes croîtront à un rythme relativement rapide, les projections relatives à ces professions permettent d'espérer que leur potentiel d'absorption de la main-d'œuvre favorisera le processus d'harmonisation du marché du travail. Certains craignent que le progrès technologique qui s'opère dans ces professions n'amène le remplacement des travailleurs par des machines. Or, rien ne prouve, jusqu'à maintenant, que cette éventualité se réalisera à coup sûr, mais il est certain que la nature de plusieurs emplois sera modifiée. Par exemple, un teneur de livres devra peut-être apprendre à utiliser un micro-ordinateur dans son travail. De toute façon, comme la croissance de la production sera relativement plus rapide dans les services que dans les autres secteurs, on peut prévoir que l'emploi dans les professions axées sur ce secteur progressera à un rythme supérieur à la moyenne.

• On ne prévoit pas de croissance de l'emploi dans l'agriculture, la pêche, le piégeage et l'exploitation forestière (71, 73, 75).

• La catégorie des mineurs, carriers, foreurs de puits et travailleurs assimilés (77) et celle des travailleurs spécialisés dans le traitement du minerai (811) sont relativement petites. L'emploi devrait augmenter en moyenne de 6 et 5 % par année, respectivement. Ces hausses rapides découleront évidemment de l'expansion du secteur énergétique.

• Malgré l'existence de pénuries ici et là, on ne prévoit pas de forte augmentation de l'emploi manufacturier à moyen terme. Parmi les professions que renferme cette vaste catégorie, seules celles qui sont rattachées à la transformation du bois, à l'exception des pâtes et papiers (823), au façonnage à la machine du bois, de l'argile, du verre et de la pierre et de produits similaires (835, 837), et à la fabrication, au montage et à la réparation d'articles en bois (854) verront l'emploi croître à un rythme supérieur à la moyenne nationale. Les professions manufacturières qui connaîtront vraisemblablement des pénuries ne sont cependant pas, pour la plupart, celles où l'emploi croîtra à un rythme rapide. Cela n'a rien qui doive surprendre, puisqu'il n'est pas toujours possible de satisfaire la demande *ex ante*. La demande non satisfaite se traduirait alors par une hausse des postes vacants plutôt que de l'emploi.

• Dans le secteur des services au sens le plus large, l'emploi augmentera en moyenne à des taux équivalents ou supérieurs à la moyenne nationale.

Rappelons que la demande globale de travail doit englober les postes vacants autant que l'emploi, car c'est là la seule façon de tenir compte de la demande « satisfaite » et « non satisfaite ». Nos estimations de la croissance et de la ventilation de l'emploi par profession donnent une idée du volume d'offres d'emploi éventuelles, mais elles ne sont pas forcément un symptôme de pénurie. Si rapide que soit l'accroissement de l'emploi dans un secteur particulier, on pourra éviter les goulots d'étranglement tant qu'il y aura un apport suffisant de nouveaux travailleurs qualifiés. À l'inverse, une profession où l'emploi croît faiblement pourra néanmoins éprouver des raretés de main-d'œuvre, de sorte qu'elle verra le nombre de postes vacants augmenter. Les projections de l'emploi ne représentent donc qu'un volet de la demande de travail, et on ne saurait les considérer comme des indicateurs de pénuries sans s'exposer à des interprétations erronées. Pour mieux cerner les déséquilibres, il faut tenir compte également des postes vacants.

Conclusion

Dans le chapitre 2, nous avons fait état de la dégradation du marché du travail qui se manifeste par l'accroissement des taux de chômage, et nous avons analysé certains des facteurs à l'origine des problèmes de discordance structurelle. Notre examen du rapport entre le chômage et les postes vacants dans le présent chapitre montre, de façon générale, que ces problèmes se sont aggravés entre 1971 et 1975. Nos recherches indiquent toutefois que la forte croissance du secteur des services durant les années 70 a permis d'absorber l'afflux des femmes et des jeunes sur le marché du travail et d'éviter des dissymétries encore plus graves. Dans la mesure où les projections des modèles macroéconomiques actuels laissent entrevoir une augmentation continue de l'emploi dans le secteur des services, on peut espérer que ces effets bénéfiques se maintiendront au cours de la décennie actuelle. Il nous faut cependant tempérer notre optimisme à cet égard, du fait que ce sont justement les emplois traditionnellement réservés aux femmes et aux jeunes – travail de bureau, sténographie, vente au détail, par exemple – qui sont les plus menacés par l'évolution rapide de la technologie fondée sur le microprocesseur. Il n'en résultera pas forcément des dislocations massives – bien qu'on ne puisse évidemment exclure la possibilité d'une certaine perturbation – mais plutôt un changement important dans la nature des tâches. Certains pourront faire valoir que ce sont précisément ceux qui ont investi le moins en capital humain qui sont les plus aptes à s'adapter, mais il faut néanmoins être préoccupé par la nature et la qualité des nouvelles perspectives d'emploi. Il reste évidemment à savoir si le recours au microprocesseur rendra ou non les tâches moins intéressantes et s'il aura sur les traitements et salaires de ces travailleurs des effets importants.

En l'absence d'une documentation prospective complète, ceux qui doivent prendre des décisions – les actifs éventuels, les éducateurs, les directeurs des ressources humaines dans l'entreprise privée et les responsables des politiques publiques – réagiront vraisemblablement aux méandres de la conjoncture. Mais il faut au moins cinq ans pour transformer un finissant de l'école secondaire en ingénieur agréé, environ sept ans pour en faire un architecte. Comme le temps requis pour produire des travailleurs qualifiés dans la plupart des professions est considérable, l'offre sera tantôt insuffisante, tantôt surabondante si l'on ne dispose pas de projections précises et détaillées. Or, cette dimension de l'économie est trop importante pour qu'on la néglige. Nous sommes convaincus que les gouvernements peuvent améliorer la situation actuelle en fournissant régulièrement à la population des renseignements complets sur la demande projetée dans les diverses professions. Ils ne pourront y parvenir qu'en améliorant la base de données, les techniques de modélisation de la

demande, les méthodes de projection et l'efficacité des moyens de dissémination des résultats.

À court terme, cependant, il importe surtout de se donner les outils d'analyse et de projection des données, si limitées soit-elles, dont nous disposons actuellement. Pour être utile, cette tâche doit être effectuée de façon régulière et continue, et les données doivent être remises à jour et largement diffusées.

4 Les ressources en main-d'œuvre

Au cours des années 70, le réservoir de main-d'œuvre du Canada – c'est-à-dire l'ensemble des personnes en âge de travailler faisant partie de la population active – a subi des transformations importantes et, sous plusieurs aspects, fondamentales. Les enfants issus de l'explosion de la natalité de l'après-guerre ont atteint l'âge actif durant cette décennie; le taux de participation des jeunes au marché du travail a d'abord cessé de diminuer, puis s'est mis à augmenter; enfin, le taux d'activité des femmes a continué de s'élever. Sous l'action conjuguée de cette participation accrue et de l'évolution de la composition de la population d'âge actif, les ressources en main-d'œuvre ont crû à une cadence accélérée pendant la majeure partie de la décennie.

La population active continuera sans doute d'augmenter au cours des années 80, mais les nouvelles tendances démographiques auront pour effet de ralentir cette progression. Les excédents de l'offre de travail seront moins importants qu'auparavant, ce qui facilitera la tâche des responsables de la création d'emplois. Bien que l'on ne prévoie aucune pénurie généralisée de main-d'œuvre, on signale néanmoins des difficultés dans certains domaines où sont requises des qualifications élevées. Si aucun correctif n'est pris, ces lacunes pourraient ne pas se résorber, et elles pourraient même s'aggraver lors de la reprise de l'économie.

Pour cerner ces tendances de plus près, nous avons effectué une projection de l'offre de main-d'œuvre jusqu'au milieu des années 80. Nous avons pu voir ainsi dans quels domaines se produira une augmentation ou une diminution de l'offre et examiner certains des facteurs à l'origine de ces changements. Aux fins de notre analyse, l'expression « offre de travail » désigne les personnes occupées et celles qui sont officiellement en chômage, mais non pas les chômeurs « déguisés ». Cette définition correspond au concept de « population active » utilisé par Statistique Canada dans son Enquête sur la population active.

Les années 70

L'étude de l'évolution du secteur des ménages constitue un point de départ utile à l'analyse de l'offre de main-d'œuvre. Elle permet d'examiner les variations de l'importance relative et des comportements de certains sous-groupes hétérogènes de la population active. À l'heure actuelle, outre le recensement, l'Enquête sur les finances des consommateurs est la seule source de données à ce sujet.

La ventilation des « familles » au sens du recensement[1] effectuée au moyen des résultats des enquêtes de 1971 et de 1979 révèle une augmentation de la proportion des personnes âgées (notamment des femmes seules), ce qui résulte en partie du vieillissement général de la population (tableau 4-1). L'incidence accrue des ruptures matrimoniales mène à une hausse du nombre de personnes seules et de familles monoparentales, la plupart dirigées par une femme. L'accroissement du nombre de personnes seules traduit aussi, dans une certaine mesure, l'augmentation du nombre de ménages non matrimoniaux. C'est cependant la diminution relative du nombre de familles formées des deux parents et d'enfants de moins de 16 ans, en grande partie imputable au fléchissement du taux de fécondité, qui représente la mutation la plus spectaculaire. L'incidence de ce phénomène sur l'offre de travail est particulièrement importante. Comme les femmes mariées qui ont des enfants au foyer ont généralement moins tendance à entrer sur le marché du travail que les femmes d'âge actif dont la situation familiale est différente, ce changement démographique est, en partie, à l'origine de l'augmentation du taux d'activité global des femmes au cours de la dernière décennie.

Les personnes seules

Outre cette évolution du secteur des ménages, on constate que le niveau d'activité de la plupart des catégories de la population s'est modifié par suite de l'évolution des tendances démographiques et des comportements individuels. Voyons d'abord le cas des personnes seules âgées de moins de 65 ans (tableau 4-2). La pyramide des âges de ce groupe a

Tableau 4-1

Distribution par classe des familles au sens du recensement[1], suivant la classe, Canada, 1971 et 1979

Pourcentages

	1971	1979
Personnes seules[2] de 65 ans et plus		
Hommes	3,5	2,7
Femmes	6,5	8,0
Sous-total	10,0	10,7
Familles de 2 personnes ou plus dont le chef est âgé de 65 ans ou plus	8,1	8,0
Personnes seules[2] âgées de moins de 65 ans		
Hommes	11,4	12,6
Femmes	10,6	12,1
Sous-total	22,0	24,7
Familles monoparentales de 2 personnes ou plus dont le chef est âgé de moins de 65 ans		
Dirigées par une femme	4,1	5,2
Dirigées par un homme	0,6	0,9
Sous-total	4,7	6,1
Familles comptant 2 personnes ou plus dont le chef est âgé de moins de 65 ans et sans enfant de moins de 16 ans	19,0	20,1
Familles comptant 2 personnes ou plus dont le chef est âgé de moins de 65 ans avec enfants de moins de 16 ans	36,2	30,4
Total	100,0	100,0

1 Une famille «au sens du recensement» se compose de l'époux, de l'épouse et de tous les enfants non mariés qui résident avec eux, ou encore d'un parent et des enfants non mariés.
2 L'expression «personnes seules» correspond aux «personnes hors familles» de Statistique Canada.
SOURCE Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, compilations spéciales.

Tableau 4-2

Distribution des personnes seules[1] suivant l'âge, le sexe et l'activité, Canada, 1971 et 1979

Pourcentages

	1971	1979
Âge		
24 ans ou moins	33,1	31,1
25-44 ans	30,6	38,2
45-64 ans	36,3	30,7
Total	100,0	100,0
Sexe et activité[2]		
Hommes		
Travaillant à plein temps	39,6	42,3
Travaillant à temps partiel	4,2	3,3
Ne travaillant pas	8,1	5,5
Sous-total	51,9	51,1
Femmes		
Travaillant à plein temps	32,4	34,7
Travaillant à temps partiel	3,6	4,2
Ne travaillant pas	12,1	10,0
Sous-total	48,1	48,9
Hommes et femmes		
Travaillant à plein temps	72,0	77,0
Travaillant à temps partiel	7,8	7,5
Ne travaillant pas	20,2	15,5
Total	100,0	100,0

1 L'expression «personnes seules» correspond aux «personnes hors familles» de Statistique Canada.
2 Le travail est désigné à plein temps ou à temps partiel suivant que les semaines travaillées étaient surtout à plein temps ou surtout à temps partiel. En 1979, le travail était désigné à plein temps si la semaine de travail comprenait au moins 30 heures.
SOURCE Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, compilations spéciales.

changé sensiblement entre 1971 et 1979, la proportion des personnes agées de 25 à 44 ans ayant augmenté notablement. Cette seule variation aurait suffi à faire croître le taux d'activité global, puisque la participation des personnes seules appartenant à cette tranche d'âge est supérieure à celle des plus jeunes, pour qui la poursuite des études peut retarder l'insertion dans la vie professionnelle. On constate également une hausse de la propension à travailler dans chaque groupe démographique, à l'exception des hommes et des femmes âgés de 45 à 64 ans, qui recherchent plutôt l'occasion de prendre une retraite anticipée.

Les familles monoparentales

Les familles monoparentales dirigées par une femme ont suscité un intérêt particulier au cours de la dernière décennie, non seulement en raison des services d'assistance sociale et autres qui leur sont souvent accordés, mais aussi – et de plus en plus – à cause de considérations telles que l'accès des mères au marché du travail et les services de soutien qu'on doit leur fournir. De 1971 à 1979, le nombre de ces familles s'est accru d'environ 59 %, cette hausse étant principalement imputable à la libéralisation des lois régissant le divorce au Canada. En témoigne l'augmentation du nombre de femmes divorcées, lequel a progressé de 82 % entre le recensement de 1971 et celui de 1976.

La pyramide des âges des chefs de familles monoparentales s'est considérablement modifiée entre 1971 et 1979, la proportion des jeunes femmes s'étant accrue sensiblement (tableau 4-3). Au même moment, la proportion des familles monoparentales ayant des enfants de moins de 6 ans a augmenté, tout comme celle des enfants de moins de 6 ans par rapport à l'ensemble des enfants de moins de 16 ans (tableau 4-4).

Tableau 4-3

Distribution des familles monoparentales au sens du recensement[1] dont le chef est une femme de moins de 65 ans, suivant diverses caractéristiques, Canada, 1971 et 1979

Pourcentages

	1971	1979
Âge du chef		
24 ans ou moins	8,3	12,3
25-44 ans	47,4	50,6
45-64 ans	44,3	37,1
Total	100,0	100,0
Activité du chef[2]		
Travaillant à plein temps	36,2	47,7
Travaillant à temps partiel	8,9	13,5
Ne travaillant pas	54,9	38,8
Total	100,0	100,0
Âge des enfants		
Aucun enfant de moins de 16 ans	27,4	29,9
Enfants de moins de 6 ans seulement	14,9	19,7
Enfants de moins de 6 ans et de 6 à 15 ans	14,6	7,6
Enfants de 6 à 15 ans seulement	43,1	42,8
Total	100,0	100,0

1 Une famille «au sens du recensement» se compose de l'époux, de l'épouse et de tous les enfants non mariés qui résident avec eux, ou encore d'un parent et des enfants non mariés.

2 Le travail est désigné à plein temps ou à temps partiel suivant que les semaines travaillées étaient surtout à plein temps ou surtout à temps partiel. En 1979, le travail était désigné à plein temps si la semaine de travail comprenait au moins 30 heures.

SOURCE Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, compilations spéciales.

Le niveau d'activité de ce groupe de familles a grimpé sensiblement, ce qui traduit une plus forte propension à travailler (tant à plein temps qu'à temps partiel) dans toutes les tranches d'âge. La diminution de la taille des familles a contribué à cette tendance, puisqu'il est généralement plus facile pour les mères ayant peu d'enfants d'en faire assurer la garde et de travailler à l'extérieur. La proportion des familles monoparentales dirigées par une femme et comptant à la fois des enfants âgés de moins de 6 ans et de 6 à 15 ans – ces familles comptent le plus grand nombre moyen d'enfants – a baissé de presque la moitié entre 1971 et 1979. Du reste, le nombre moyen d'enfants a diminué dans toutes les cohortes de familles classées selon la taille. Malgré ce fléchissement, la participation accrue des chefs de familles monoparentales au marché du travail a entraîné une hausse d'environ 149 000 du nombre d'enfants de moins de 16 ans dont la mère est au travail. Ces enfants ne nécessitaient pas tous des services de garderie, mais ceux qui en avaient besoin ont dû se les disputer avec le nombre sans cesse croissant d'enfants dont les deux parents travaillent à l'extérieur. Ainsi, bien que le nombre de femmes à la tête de familles monoparentales qui travaillent à l'extérieur du foyer augmente de façon continue, le manque de services de garderie à des prix abordables demeure un obstacle pour plusieurs, en même temps qu'il représente un objet de préoccupation pour la politique sociale.

Le nombre de familles monoparentales dirigées par le père (âgé de moins de 65 ans) a augmenté au cours des années 70, mais il ne constitue qu'une très faible part de l'ensemble des familles. La proportion de ces familles comprenant des enfants de moins de 16 ans n'a pas changé de façon significative durant cette période.

Les couples sans jeunes enfants

Le nombre de couples mariés sans enfants âgés de moins de 16 ans a augmenté légèrement, en termes relatifs, au cours des années 70 (tableau 4-1). Cet accroissement était à prévoir, compte tenu de la hausse du nombre absolu des couples âgés de 45 à 64 ans dont les enfants sont également plus vieux. Il y a plus, cependant. La proportion des couples plus âgés dans cette catégorie de familles a diminué, en raison de la croissance encore plus forte du nombre de couples âgés de 25 à 44 ans sans jeunes enfants (tableau 4-5). Ce dernier phénomène résulte à la fois du vieillissement des enfants issus de la vague des naissances des années 50 et de la décision des couples de ne pas avoir d'enfants ou du moins d'en différer la venue.

C'est toutefois parmi les couples âgés de moins de 25 ans que s'est produit le changement le plus profond. Leur proportion dans l'ensemble des couples mariés sans enfant n'a, en effet, diminué que légèrement, bien que la très grande majorité de la génération née après la guerre fasse désormais partie du groupe des 25 ans et plus. Cela marque une évolution très nette de l'attitude des jeunes couples à l'égard de la procréation. En 1971, moins de la moitié des couples âgés de moins de 25 ans n'avaient pas d'enfant, tandis qu'à la fin de la décennie, près des deux tiers se trouvaient dans cette catégorie. C'est ainsi que, malgré la baisse du nombre de jeunes familles au cours des années 70, le nombre de celles qui n'avaient pas d'enfant a augmenté. Il ne fait pas de doute que ces changements sont étroitement liés à la participation accrue des femmes au marché du travail.

Tableau 4-4

Distribution des enfants de moins de 16 ans faisant partie d'une famille monoparentale au sens du rencensement[1] dont le chef est une femme de moins de 65 ans, suivant diverses caractéristiques, Canada, 1971 et 1979

Pourcentages

	1971			1979		
	Moins de 6 ans	6-15 ans	Total moins de 16 ans	Moins de 6 ans	6-15 ans	Total moins de 16 ans
Âge du chef						
24 ans ou moins	25,3	1,1	7,5	43,6	1,5	14,2
25-44 ans	69,5	69,4	69,4	55,1	76,7	70,2
45-64 ans	5,2	29,5	23,1	1,3	21,8	15,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Activité du chef[2]						
Travaillant à plein temps	19,3	30,4	27,5	39,7	47,7	45,3
Travaillant à temps partiel	8,0	10,6	9,9	12,6	15,9	14,9
Ne travaillant pas	72,7	59,0	62,6	47,7	36,4	39,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Âge des enfants						
Moins de 6 ans seulement	52,4	-	13,9	73,6	-	22,1
Moins de 6 ans et de 6 à 15 ans	47,6	27,8	33,0	26,4	14,5	18,1
De 6 à 15 ans seulement	-	72,2	53,1	-	85,5	59,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Tous les enfants	26,4	73,6	100,0	30,1	69,9	100,0

1 Une famille «au sens du recensement» se compose de l'époux, de l'épouse et de tous les enfants non mariés qui résident avec eux, ou encore d'un parent et des enfants non mariés.
2 Le travail est désigné à plein temps ou à temps partiel suivant que les semaines travaillées étaient surtout à plein temps ou surtout à temps partiel. En 1979, le travail était désigné à plein temps si la semaine de travail comprenait au moins 30 heures.
SOURCE Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, compilations spéciales.

Tableau 4-5

Distribution des familles au sens du recensement[1] ne comptant aucun enfant de moins de 16 ans, dont l'époux est âgé de moins de 65 ans, suivant diverses caractéristiques, Canada, 1971 et 1979

Pourcentages

	Activité de l'épouse[2]							
	1971				1979			
	Travaillant à plein temps	Travaillant à temps partiel	Ne travaillant pas	Total	Travaillant à plein temps	Travaillant à temps partiel	Ne travaillant pas	Total
Âge de l'époux								
24 ans ou moins	8,1	1,0	1,7	10,8	7,8	1,3	1,0	10,1
25-44 ans	18,7	2,2	6,1	27,0	22,2	2,6	3,7	28,5
45-64 ans	17,3	7,4	37,5	62,2	21,6	9,2	30,6	61,4
Total	44,1	10,6	45,3	100,0	51,6	13,1	35,3	100,0

1 Une famille «au sens du recensement» se compose de l'époux, de l'épouse et de tous les enfants non mariés qui résident avec eux, ou encore d'un parent et des enfants non mariés.
2 Le travail est désigné à plein temps ou à temps partiel suivant que les semaines travaillées étaient surtout à plein temps ou surtout à temps partiel. En 1979, le travail était désigné à plein temps si la semaine de travail comprenait au moins 30 heures.
SOURCE Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, compilations spéciales.

Dans les familles sans enfant, la situation du mari sur le marché du travail s'est à peine modifiée de 1971 à 1979. La proportion de ceux qui travaillaient à plein temps a baissé légèrement, tandis qu'il s'est produit une faible augmentation de la proportion des maris qui n'avaient pas travaillé du tout au cours de l'année de l'enquête. Ces deux phénomènes, qui se sont manifestés uniquement dans le groupe des hommes de 45 à 64 ans, s'accordent d'ailleurs avec la baisse générale du taux d'activité de ce groupe. Les deux groupes plus jeunes affichaient des tendances contraires. La proportion des épouses travaillant à plein temps ou à temps partiel a augmenté considérablement : alors qu'en 1971, 45,3 % d'entre elles n'avaient pas travaillé du tout durant l'année, seulement 35,3 % se trouvaient dans cette situation en 1979.

Les familles avec jeunes enfants

Quant aux couples ayant des enfants de moins de 16 ans, leur proportion a sensiblement diminué de 1971 à 1979 (tableau 4-1). La pyramide des âges de cette cohorte de familles a également évolué de manière appréciable (tableau 4-6). Seuls les couples âgés de 25 à 44 ans ont vu leur nombre s'accroître en chiffres absolus, les deux autres groupes ayant au contraire connu une baisse numérique tant en termes relatifs qu'en termes absolus. Comme nous l'avons déjà souligné, ce résultat tient à la fois au vieillissement de la génération née après la guerre et à la décision de nombreux couples mariés de différer la formation d'une famille.

Dans cette catégorie, le statut du père sur le marché du travail a très peu varié durant la décennie. La proportion de ceux qui avaient un emploi à plein temps est passée de 94,9 % en 1971 à 96,0 % en 1979. La proportion des maris travaillant à temps partiel a donc diminué, puisque celle des maris complètement inactifs s'est maintenue à 2,3 %. Comme dans le cas des couples sans enfant de moins de 16 ans, la proportion des maris âgés de 45 à 64 ans qui n'avaient pas travaillé pendant l'année de l'enquête a augmenté.

Dans les familles comptant des enfants de moins de 16 ans, la participation des épouses au marché du travail, tant à plein temps qu'à temps partiel, s'est accrue considérablement, à quelque tranche d'âge qu'elles appartinssent. Plus les femmes étaient jeunes, plus leur propension à travailler à l'extérieur grandissait. Parmi les trois tranches d'âge, les épouses les plus jeunes affichaient la plus faible propension à travailler à temps partiel en 1971, mais

Tableau 4-6

Distribution des familles au sens du recensement[1] comptant des enfants de moins de 16 ans, dont l'époux est âgé de moins de 65 ans, suivant diverses caractéristiques, Canada, 1971 et 1979

Pourcentages

	Activité de l'épouse[2]							
	1971				1979			
	Travaillant à plein temps	Travaillant à temps partiel	Ne travaillant pas	Total	Travaillant à plein temps	Travaillant à temps partiel	Ne travaillant pas	Total
Âge de l'époux								
24 ans ou moins	1,9	0,7	3,2	5,8	1,5	0,8	1,3	3,6
25-44 ans	16,0	10,0	41,6	67,6	28,6	15,1	30,4	74,1
45-64 ans	5,2	3,9	17,5	26,6	7,4	4,6	10,3	22,3
Total	23,1	14,6	62,3	100,0	37,5	20,5	42,0	100,0
Âge des enfants								
Moins de 6 ans seulement	7,6	3,2	15,7	26,5	12,0	5,7	11,5	29,2
Moins de 6 ans et de 6 à 15 ans	3,6	3,4	19,4	26,4	5,8	3,5	11,4	20,7
De 6 à 15 ans seulement	11,9	8,0	27,2	47,1	19,7	11,3	19,1	50,1
Total	23,1	14,6	62,3	100,0	37,5	20,5	42,0	100,0

1 Une famille «au sens du recensement» se compose de l'époux, de l'épouse et de tous les enfants non mariés qui résident avec eux, ou encore d'un parent et des enfants non mariés.

2 Le travail est désigné à plein temps ou à temps partiel suivant que les semaines travaillées étaient surtout à plein temps ou surtout à temps partiel. En 1979, le travail était désigné à plein temps si la semaine de travail comprenait au moins 30 heures.

SOURCE Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, compilations spéciales.

la plus élevée en 1979; la proportion des jeunes femmes qui ne travaillaient pas a donc chuté de près de 55 % à un peu plus de 35 % au cours de la décennie. Ces tendances sont la résultante de deux changements fondamentaux : les familles comptent moins d'enfants et les épouses désireuses de travailler à l'extérieur du foyer hésitent moins à le faire malgré la présence d'enfants dans la famille.

Pour ce qui est du premier de ces deux facteurs, le nombre moyen d'enfants dans les familles comptant de jeunes enfants est passé de 2,3 en 1971 à 1,9 en 1979. La propension à travailler à temps plein a augmenté chez les mères durant cette période, indépendamment de l'âge de leurs enfants, mais elle était plus faible chez celles qui avaient à la fois des enfants de moins de 6 ans et de 6 à 15 ans. C'est d'ailleurs dans ces familles que le nombre moyen d'enfants était le plus élevé, soit 3,4 en 1971 et 2,7 en 1979.

L'influence du second facteur est particulièrement notable parmi les couples de moins de 25 ans ayant des enfants de moins de 6 ans. Dans cette catégorie, l'incidence du travail à plein temps chez les épouses s'est accrue d'environ 10 points de pourcentage, alors que le nombre moyen d'enfants n'a diminué que très peu. L'incidence du travail à temps partiel a progressé dans la même mesure, s'accompagnant toutefois d'une légère augmentation du nombre moyen d'enfants. Ces deux phénomènes auront sans aucun doute des effets sur la croissance de la population active même si la baisse des taux de fécondité devait s'interrompre.

Quelles conclusions peut-on, en résumé, tirer des résultats des enquêtes menées auprès des ménages ? Au premier chef, on constate que les variations des taux d'activité sont imputables à d'importants changements démographiques et à une modification des attitudes, parmi les femmes surtout, à l'égard de l'insertion au marché du travail. En ce qui concerne les hommes, les principaux changements ont trait à l'arrivée de la génération née après la guerre à l'âge adulte, ainsi qu'à la baisse des taux d'activité observée chez les hommes plus âgés qui prennent une retraite anticipée. Bien que modelés par les mêmes facteurs démographiques, les taux d'activité des femmes se sont accrus dans presque toutes les catégories de familles. Bien sûr, à mesure que la taille de leur famille augmente, les femmes ont une propension moindre à travailler à l'extérieur du foyer (à temps partiel ou à temps plein). Cependant, non seulement la taille des familles a-t-elle tendance à diminuer, mais les taux d'activité des mères sont de moins en moins touchés par le nombre d'enfants qu'elles ont. Ces changements auront des conséquences directes sur l'évolution future de la population active, en même temps qu'ils auront une portée sociale plus vaste.

Population d'âge actif et insertion au marché du travail

L'extrapolation des tendances relatives à la population active jusqu'au milieu des années 80 n'est pas une incursion en terre vierge. Un document publié en 1980 par le ministère des Finances présentait un examen de la croissance des taux d'activité et des ressources en main-d'œuvre jusqu'en l'an 2000[2]. La même année, dans le cadre de ses recherches sur les régimes de retraite, le Conseil économique publiait une étude contenant des projections jusqu'en 2051 de la population et de la force de travail[3]. Celles-ci ont également fait l'objet d'un rapport publié l'an dernier par l'Institut d'analyse politique, qui portait sur les années 80 et renfermait des projections pour l'ensemble du pays et pour chacune des provinces[4]. En outre, un groupe de travail du ministère de l'Emploi et de l'immigration s'est penché sur la question de l'évolution de l'offre de travail prévue durant les années 80 et a également fait des projections de la croissance de l'emploi par profession[5]. Nos propres projections des ressources en main-d'œuvre dans les pages qui suivent portent sur une période moins longue, ce qui est principalement attribuable au fait que les données relatives aux catégories professionnelles nous imposent certaines limites[6]. À plusieurs égards, les projections jusqu'à l'horizon 1985 que présentent la plupart des études de l'offre de travail sont semblables; elles diffèrent toutefois – parfois considérablement – dans le détail.

De façon générale, la croissance de la population active est fonction de deux facteurs, soit l'évolution démographique et celle des taux d'activité des divers groupes de population. Nous ne nous intéressons pas ici à la population globale, mais plutôt à cette portion qui constitue le réservoir d'actifs, c'est-à-dire la population civile hors institution, âgée de 15 ans ou plus. Les personnes nées au Canada qui feront partie des ressources en main-d'œuvre tout au long des années 80 se trouvent donc déjà parmi nous.

Le ralentissement de la natalité depuis une vingtaine d'années a été équilibrée, en partie, par l'arrivée à l'âge adulte, durant les années 70, de la génération de l'après-guerre. Aussi, le nombre décroissant de naissances par femme a-t-il été partiellement compensé par l'accroissement du nombre de femmes en âge de procréer. Bien que la plupart des experts prévoient un ralentissement de la croissance du réservoir d'actifs, cette diminution sera donc moins prononcée que ne le laisserait supposer la seule baisse du taux de natalité.

Les décès auront pour effet de réduire la composante d'origine canadienne du bassin démographique de la population active. Même si les taux de mortalité par âge demeurent constants, le vieillissement démographique accroîtra le taux global en raison de l'évolution structurelle de la population. Enfin, l'immigration nette influera sur l'importance numérique et la composition du réservoir d'actifs. Dans la série de projections que nous présentons ici, nous postulons que l'immigration nette se maintiendra au niveau de 50 000 personnes par année, ce qui est conforme aux statistiques récentes. Cela signifie que les travailleurs requis pour satisfaire à la demande de main-d'œuvre proviendront surtout du bassin démographique national plutôt que de l'étranger.

Nous avons examiné les données récentes et les projections relatives au réservoir d'actifs, ventilées suivant l'âge et le sexe (tableaux 4-7, 4-8 et C-1)[7]. Le ralentissement progressif de son taux de croissance global, de 2,3 % à 1,0 % entre 1975 et 1985, est conforme aux tendances à la baisse de la natalité amorcées au cours des années 60. D'après les projections, la population de base augmentera de près de 3 millions de personnes durant cette période. Par ailleurs, sa composition se modifiera considérablement : à compter de 1980, la proportion des jeunes diminuera constamment pour ne représenter qu'environ un cinquième de l'ensemble en 1985, comparativement à plus du quart en 1975. La catégorie des 25 à 44 ans augmentera fortement à mesure que s'y intégrera la génération de l'après-guerre. Importantes à tous égards, ces variations constituent un facteur déterminant de l'évolution de l'offre de travail.

C'est la projection des taux d'activité, notamment ceux des femmes, qui est l'élément de l'offre de main-d'œuvre le plus difficile à établir de façon précise. Les tentatives dans ce domaine se sont généralement soldées par des sous-estimations considérables dans le cas des femmes[8]. Les taux d'activité utilisés dans le présent chapitre sont tirés du scénario de référence du modèle CANDIDE 2.0 (tableau 4-9)[9]. Les équations qui ont servi à les calculer ont une forme relativement commune et elles englobent la plupart des variables que l'on retrouve habituellement dans des modèles de ce genre, mais d'une façon qui est conforme au fonctionnement général de l'économie.

La relation entre les taux d'activité des femmes mariées et les revenus de leurs époux pose des difficultés particulières dans la projection de ces taux, et les résultats obtenus sont ambigus. Les enquêtes menées auprès des ménages montrent qu'il existe effectivement un rapport entre les deux. Les ménages comptent de plus en plus sur le travail de la femme non seulement pour éviter la pauvreté, mais aussi pour atteindre un certain niveau de vie considéré comme souhaitable. Ce facteur acquiert une perti-

Tableau 4-7

Distribution de la population de base[1] suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1981 (observée) et 1982-1985 (projetée)

Pourcentages

	15-24 ans		25-44 ans		45-64 ans		65 ans et plus		Total		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes et femmes
1975	13,2	13,1	18,2	18,2	12,8	13,4	4,9	6,1	49,2	50,8	100,0
1976	13,2	13,1	18,3	18,3	12,7	13,3	5,0	6,2	49,1	50,9	100,0
1977	13,2	13,0	18,4	18,4	12,6	13,2	5,0	6,3	49,1	50,9	100,0
1978	13,1	12,9	18,4	18,5	12,5	13,1	5,1	6,4	49,1	50,9	100,0
1979	13,0	12,8	18,6	18,7	12,3	13,0	5,1	6,6	49,0	51,0	100,0
1980	12,9	12,6	18,8	18,9	12,2	12,8	5,2	6,7	49,0	51,0	100,0
1981	12,6	12,3	19,0	19,2	12,1	12,7	5,2	6,8	49,0	51,0	100,0
1982	12,2	11,9	19,5	19,5	12,0	12,6	5,3	7,0	49,0	51,0	100,0
1983	11,8	11,5	19,9	19,8	12,0	12,5	5,4	7,1	49,0	51,0	100,0
1984	11,4	11,2	20,2	20,1	12,0	12,4	5,5	7,3	49,0	51,0	100,0
1985	11,0	10,8	20,5	20,4	11,9	12,4	5,5	7,4	49,0	51,0	100,0

1 La population de base, suivant la définition de l'Enquête sur la population active, comprend toutes les personnes de 15 ans ou plus résidant au Canada, à l'exception des résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, des personnes vivant dans les réserves indiennes, des personnes en institution et des membres à plein temps des forces armées.

SOURCE Données de Statistique Canada et calculs du Conseil économique du Canada effectués à l'aide du scénario de référence du modèle CANDIDE 2.0, septembre 1981.

Tableau 4-8

Taux de croissance de la population de base[1] répartie suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1976 à 1980-1981 (observés) et 1981-1982 à 1984-1985 (projetés)

Pourcentages

	15-24 ans		25-44 ans		45-64 ans		65 ans et plus		Total		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes et femmes
1975-1976	2,3	2,2	2,8	2,8	1,5	1,6	2,6	3,3	2,3	2,4	2,3
1976-1977	1,9	1,6	2,5	2,7	1,2	1,3	3,0	3,9	2,1	2,2	2,1
1977-1978	1,6	1,1	2,3	2,5	1,0	1,2	2,9	3,9	1,8	2,0	1,9
1978-1979	1,0	0,7	2,5	2,7	0,6	0,8	3,1	4,0	1,7	1,9	1,8
1979-1980	0,5	—	3,0	3,0	0,7	0,8	3,1	3,9	1,7	1,8	1,8
1980-1981	-0,3	-0,7	3,1	3,1	0,9	0,9	2,4	3,4	1,6	1,6	1,6
1981-1982	-2,2	-2,0	3,3	3,0	0,4	-0,1	3,1	3,5	1,1	1,1	1,1
1982-1983	-1,9	-1,8	3,4	3,0	0,9	0,6	2,7	3,3	1,4	1,3	1,3
1983-1984	-2,2	-2,0	3,1	2,7	1,1	0,9	2,6	3,2	1,3	1,3	1,3
1984-1985	-2,1	-2,1	2,4	2,6	0,5	0,8	2,5	3,1	0,9	1,2	1,0

1 La population de base, suivant la définition de l'Enquête sur la population active, comprend toutes les personnes de 15 ans ou plus résidant au Canada, à l'exception des résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, des personnes vivant dans les réserves indiennes, des personnes en institution et des membres à plein temps des forces armées.

SOURCE Données de Statistique Canada et calculs du Conseil économique du Canada effectués à l'aide du scénario de référence du modèle CANDIDE 2.0, septembre 1981.

nence accrue en ces années où les salaires réels baissent et les prix du logement et de l'énergie montent en spirale. Les piètres résultats produits par les projections effectuées jusqu'à maintenant indiquent qu'il faudrait approfondir considérablement les recherches dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les effets sur la famille.

Non seulement des structures familiales différentes imposent-elles des coûts différents et des contraintes différentes sur l'aptitude des membres des familles à participer à la population active, mais – compte tenu des programmes de transferts et du régime de l'impôt sur le revenu – elles s'accompagnent en outre de variations considérables quant aux avantages attachés à cette participation. Une étude effectuée par le Conseil économique dans le cadre d'un projet international de recherche sur le soutien du revenu renferme les résultats de simulations détaillées pour un certain nombre de types de famille qui illustrent quelques-unes de ces modalités[10]. Aux fins de cette étude, on a examiné le cas de familles hypothétiques demeurant dans la région métropolitaine de Toronto, qui relèveraient ainsi des compétences fédérale et ontarienne. L'année 1979 a été choisie comme année de référence des simulations. Le premier cas analysé était celui d'une famille monoparentale où la mère ne faisait pas partie de la population active et demeurait à la maison pour s'occuper de deux enfants âgés de 2 et 7 ans. Dans ces conditions, la mère aurait reçu des paiements d'assistance sociale en vertu de la législation ontarienne (Ontario Family Benefits Act). En outre, elle aurait bénéficié d'une aide financière sous forme d'allocations familiales, d'un crédit d'impôt remboursable pour enfants à charge et du crédit d'impôt du gouvernement de l'Ontario. Malgré ces divers apports, son revenu total en 1979 n'aurait atteint que 6 131 $, alors que le seuil de revenu faible établi par Statistique Canada pour ce genre de famille cette année-là se chiffrait à 9 775 $. Toute pension alimentaire ou paiement reçu du mari en vertu d'une entente de séparation aurait permis de réduire quelque peu l'écart entre ces deux montants, mais cela aurait aussi entraîné une réduction de l'assistance sociale équivalant à 75 % des paiements reçus.

N'aurait-il pas mieux valu que cette mère se trouve un emploi et fasse garder ses enfants ? Comme nous l'avons vu, l'incidence du travail à temps plein parmi les mères qui sont dans cette situation s'est accrue plus rapidement que leur nombre total. Étant donné le grand nombre de facteurs qui entrent ici en jeu, la seule réponse à cette question est : « Peut-être ».

Prenons l'exemple d'une famille où la mère travaillait à temps plein, soit 30 heures par semaine, mais sans jamais dépasser 120 heures par mois en moyenne, condition qui était obligatoire en 1979 pour demeurer admissible à l'assistance sociale en vertu de la loi ontarienne. Supposons aussi que son salaire annuel correspondait à la moitié du salaire moyen versé dans l'ensemble des industries en 1979, soit 7 494 $. Dans ces conditions, ses prestations d'assis-

Tableau 4-9

Taux d'activité[1] suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1981 (observés) et 1982-1985 (projetés)

Pourcentages

	15-24 ans		25-44 ans		45-64 ans		65 ans ou plus		Total		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes et femmes
1975	68,8	56,8	95,6	52,3	87,0	39,4	18,5	4,9	78,4	44,4	61,1
1976	67,9	56,8	95,7	53,6	85,7	41,1	16,0	4,2	77,6	45,2	61,1
1977	68,8	57,5	95,5	55,4	85,4	41,5	15,6	4,4	77,6	46,0	61,5
1978	69,7	58,9	95,8	58,7	85,7	42,6	15,2	4,5	77,9	47,8	62,6
1979	71,4	61,0	96,0	60,0	85,5	43,7	15,3	4,2	78,4	48,9	63,3
1980	72,0	62,6	95,6	62,2	85,2	44,5	14,7	4,3	78,3	50,3	64,0
1981	72,5	63,2	95,6	65,1	84,8	45,2	14,0	4,4	78,3	51,6	64,7
1982	74,3	64,5	95,5	65,1	85,0	47,1	14,2	4,3	78,8	52,2	65,3
1983	75,1	64,7	95,5	66,9	84,9	48,2	13,9	4,3	79,0	53,1	65,8
1984	75,9	65,5	95,4	69,0	84,7	49,2	13,6	4,3	79,2	54,2	66,4
1985	76,6	66,1	95,3	71,1	84,8	50,2	13,3	4,3	79,3	55,3	67,0

1 Le taux d'activité d'une classe d'âge et de sexe correspond à la proportion que les actifs de cette classe représentent dans sa population de base.
SOURCE Données de Statistique Canada et calculs du Conseil économique du Canada effectués à l'aide du scénario de référence du modèle CANDIDE 2.0, septembre 1981.

tance sociale auraient été diminuées de plus de 4 500 $, de sorte qu'elle n'aurait reçu de cette source qu'un peu plus de 30 $ par mois. Les autres prestations et dégrèvements d'impôt n'auraient pas été modifiés, mais la mère au travail aurait eu à contribuer au Régime d'assurance-chômage et au Régime de pensions du Canada. Si elle avait réussi à placer son plus jeune enfant dans une garderie de la région métropolitaine de Toronto, il lui aurait fallu débourser au moins 189 $. Tout compte fait, son revenu se serait élevé à 8 679 $ à la fin de l'année. Après une année de travail à temps plein, elle aurait donc réalisé un revenu supplémentaire de 2 548 $ sur un revenu brut de 7 494 $, ce qui correspond à un taux d'imposition réel de 66 % sur son revenu d'emploi. En d'autres termes, son taux effectif de salaire horaire aurait été d'environ 1,77 $, de sorte qu'elle aurait désormais rejoint la catégorie des travailleurs à faible revenu. Si, par ailleurs, elle n'avait pas eu la possibilité de limiter le nombre de ses heures de travail par mois, elle aurait facilement pu perdre tous ses droits à l'assistance sociale et, peut-être, à toute la gamme des services sociaux et médicaux qui s'y greffent. En outre, si elle n'avait pas réussi à trouver une place pour son enfant dans une garderie, elle aurait eu à débourser encore davantage. D'autres difficultés auraient pu se présenter, dont l'effet aurait été d'aggraver encore la situation financière de cette famille.

Mais même comme tels, les résultats révèlent des taux effectifs d'imposition très élevés jusqu'à ce que le revenu atteigne environ 8 000 $, soit le niveau auquel cesse l'admissibilité aux prestations d'assistance sociale, non pas à cause de la mesquinerie du système, mais parce que ces programmes doivent avoir pour cibles les groupes qui en ont le plus besoin. La situation financière est encore plus sombre pour les personnes dont le salaire n'équivaut pas à la moitié du salaire moyen versé dans l'ensemble des industries. Si on peut légitimement vanter les avantages à long terme de la participation au marché de l'emploi, il reste que les femmes dont l'expérience au travail et les perspectives salariales sont limitées font face à un problème de liquidités. Tout comme une entreprise qui pourrait être profitable, mais qui ne réussit pas à tirer parti de ses possibilités à cause d'un manque de fonds, ces femmes ne peuvent pas toujours tirer parti de l'insertion au marché du travail en raison de problèmes financiers immédiats. Il existe peu de remèdes acceptables à la pauvreté que connaissent un trop grand nombre de femmes dans cette situation; l'un d'eux consiste à accroître les avantages immédiats de l'entrée sur le marché de l'emploi. À cette fin, on pourrait étudier la possibilité d'accorder un « dégrèvement fiscal pour dépenses relatives à un emploi », qui serait administré de la même façon que la réduction d'impôt pour enfants[11] mais qui aurait pour but de réduire les coûts occasionnés par la participation au marché de l'emploi.

Nonobstant ce qui précède, l'étude de Kahn et Kamerman, fondée sur les résultats obtenus dans huit pays occidentaux industrialisés, concluait que, du point de vue des ressources financières annuelles d'une famille, la participation à la population active

est nettement plus avantageuse que l'inactivité et que la participation de deux membres de la famille est préférable à celle d'un seul.

Les résultats obtenus pour le Canada concordaient avec ceux de l'ensemble de l'étude et étaient en accord avec certaines caractéristiques importantes du régime fiscal et du système de transferts canadiens. D'abord, le régime de l'impôt sur le revenu des particuliers, tant fédéral que provincial, est fondé sur l'individu comme unité comptable, ce qui signifie qu'une augmentation du revenu familial, lorsqu'elle provient d'un apporteur de revenu additionnel, est imposée à des taux marginaux plus faibles que lorsqu'elle provient d'une hausse de salaire du soutien unique. De deux familles dont les gains totaux sont identiques, celle qui compte deux travailleurs rémunérés est donc plus favorisée, à cet égard, que celle qui n'en compte qu'un seul. Dans le cas des familles qui doivent payer des frais élevés de garde d'enfants afin de toucher ce deuxième revenu, cet avantage fiscal représente une compensation appréciable, tandis qu'il représente un gain net pour les autres familles.

En deuxième lieu, comme les prestations d'assurance-chômage sont également fondées sur l'individu – quoique les revenus du prestataire demeurent assujettis à un plafond –, le risque d'une grave réduction du revenu familial est moindre dans une famille comptant plusieurs travailleurs rémunérés, même s'il y a risque accru d'une perte de gains partielle. Si l'on considère en outre le statut social rattaché au travail et les avantages à plus long terme que l'individu retire de sa participation au marché du travail, la montée rapide des taux d'activité des femmes mariées n'a rien qui doive surprendre.

Nos projections indiquent que le taux d'activité des moins de 25 ans devrait continuer de s'accroître, de sorte qu'en 1985 il aurait progressé de 7,8 points de pourcentage dans le cas des jeunes hommes et de 9,3 points dans le cas des jeunes femmes. Le taux des hommes âgés de 25 à 44 ans, le plus élevé de tous les groupes, devrait demeurer à peu près constant. Dans cette tranche d'âge, ce sont les femmes qui afficheront vraisemblablement la croissance la plus rapide, soit une hausse de 18,8 points entre 1975 et 1985; l'accroissement serait légèrement moins rapide au cours de la seconde moitié de cette période. Le taux des hommes de 45 à 64 ans continuera de baisser légèrement, en raison notamment des retraites anticipées, mais celui des femmes de cette génération enregistrera une hausse relativement marquée. L'abolition des dispositions législatives rendant la retraite obligatoire, que certaines instances gouvernementales ont déjà décrétée et qui devrait être universelle avant longtemps, aura une incidence sur la participation des travailleurs âgés. Ces répercussions seront sans doute négligeables durant la période couverte par nos projections, mais la conjonction du vieillissement démographique et de la prise de la retraite à un âge plus avancé pourrait produire une source de main-d'œuvre expérimentée au-delà de cette période. Le taux d'activité global devrait augmenter de 5,9 points, soit un peu moins de 1 point pour les hommes et un peu moins de 11 points pour les femmes.

Tableau 4-10

Distribution de la population active[1] suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1981 (observée) et 1982-1985 (projetée)

Pourcentages

	15-24 ans		25-44 ans		45-64 ans		65 ans ou plus		Total		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes et femmes
1975	14,9	12,2	28,5	15,6	18,2	8,6	1,5	0,5	63,1	36,9	100,0
1976	14,7	12,2	28,6	16,0	17,8	8,9	1,3	0,4	62,4	37,6	100,0
1977	14,7	12,2	28,5	16,5	17,5	8,9	1,3	0,4	62,0	38,0	100,0
1978	14,6	12,2	28,2	17,3	17,1	8,9	1,2	0,5	61,1	38,9	100,0
1979	14,7	12,3	28,1	17,7	16,6	8,9	1,2	0,4	60,7	39,3	100,0
1980	14,5	12,3	28,1	18,4	16,3	8,9	1,2	0,5	60,0	40,0	100,0
1981	14,1	12,0	28,2	19,3	15,9	8,9	1,1	0,5	59,3	40,7	100,0
1982	13,9	11,8	28,5	19,5	15,7	9,1	1,2	0,5	59,2	40,8	100,0
1983	13,5	11,3	28,8	20,2	15,5	9,2	1,1	0,5	58,9	41,1	100,0
1984	13,0	11,0	29,0	20,9	15,3	9,2	1,1	0,5	58,4	41,6	100,0
1985	12,6	10,7	29,1	21,7	15,1	9,3	1,1	0,5	57,9	42,1	100,0

1 La population active est formée des personnes civiles hors institutions âgées de 15 ans ou plus qui sont occupées ou en chômage.
SOURCE Données de Statistique Canada et calculs du Conseil économique du Canada effectués à l'aide du scénario de référence du modèle CANDIDE 2.0, septembre 1981.

Tableau 4-11

Taux de croissance de la population active[1] répartie suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1976 à 1980-1981 (observés) et 1981-1982 à 1984-1985 (projetés)

Pourcentages

	15-24 ans		25-44 ans		45-64 ans		65 ans et plus		Total		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes et femmes
1975-1976	0,9	2,2	2,8	5,5	-0,1	5,9	-10,7	-12,0	1,2	4,3	2,3
1976-1977	3,3	2,7	2,4	6,0	1,0	2,4	–	6,8	2,1	4,1	2,9
1977-1978	2,8	3,7	2,6	8,7	1,3	3,9	–	8,5	2,2	6,0	3,7
1978-1979	3,5	4,2	2,7	4,9	0,4	3,1	3,8	-3,9	2,2	4,2	3,0
1979-1980	1,3	2,7	2,6	6,9	0,4	2,7	-0,7	6,1	1,6	4,7	2,8
1980-1981	0,4	0,4	3,1	7,8	0,4	2,5	-2,2	5,8	1,6	4,3	2,7
1981-1982	0,3	-0,1	3,2	3,0	0,7	4,2	4,3	1,4	1,9	2,3	2,1
1982-1983	-0,9	-1,4	3,4	5,8	0,8	3,0	0,5	3,4	1,6	3,1	2,2
1983-1984	-1,0	-0,9	3,1	6,0	0,9	2,9	0,4	2,6	1,5	3,4	2,3
1984-1985	-1,3	-1,2	2,3	5,6	0,7	2,8	0,3	3,8	1,0	3,2	1,9

1 La population active est formée des personnes civiles hors institutions âgées de 15 ans ou plus qui sont occupées ou en chômage.
SOURCE Données de Statistique Canada et calculs du Conseil économique du Canada effectués à l'aide du scénario de référence du modèle CANDIDE 2.0, septembre 1981.

Les tableaux 4-10, 4-11 et C-2 nous éclairent sur la composition et la croissance de la population active de 1975 à 1985. En dépit de la hausse des taux d'activité des jeunes, le ralentissement de la croissance du réservoir d'actifs est suffisamment marqué pour que leur proportion dans la population active diminue également. Ce sont les femmes de 25 à 44 ans qui enregistreront la plus forte croissance dans la population active, à un taux annuel composé de 5,6 %, en moyenne, de 1980 à 1985. Étant donné la stabilité du taux d'activité des hommes appartenant à cette même tranche d'âge, leur rythme de croissance dans la population active reflétera tout simplement l'augmentation numérique de ce groupe dans le réservoir d'actifs. Dans l'ensemble, le rythme de croissance de la population active continuera de fléchir, suivant la tendance qui se dessine déjà depuis 1978. En raison de la hausse des taux d'activité, la population active croîtra à un rythme plus rapide que l'ensemble de la population; la participation au marché du travail n'augmentera toutefois pas assez rapidement pour compenser le ralentissement de la croissance de la population.

La dimension professionnelle

Nous avons étudié la dimension professionnelle de la population active en déterminant d'abord la ventilation des professions suivant l'âge et le sexe, à partir des données de l'Enquête sur la population active pour 1975 et les années subséquentes. Nous avons ensuite extrapolé ces ventilations jusqu'en 1985, en postulant le maintien des tendances observées. Les ventilations professionnelles ont alors été appliquées aux projections de la population active répartie suivant l'âge et le sexe. Les données disponibles étant relativement peu détaillées, les projections ainsi obtenues sont présentées à un niveau très agrégé, et il nous a fallu en ignorer les dimensions saisonnière et régionale, pourtant tout aussi importantes.

La principale difficulté de cette méthode tient au fait que la ventilation des professions ne réflète pas uniquement les facteurs du côté de l'offre, mais aussi ceux de la demande, puisqu'elle est fondée sur les tendances observées. Au sens strict, dès lors, le puriste ne peut considérer ces projections comme un reflet de l'offre par profession. Elles n'en représentent pas moins un ensemble d'indicateurs de l'évolution des professions, compte tenu de celle des actifs répartis selon l'âge et le sexe. La prudence reste néanmoins de mise, car le jeu combiné des fluctuations de la demande et de la mobilité professionnelle peut rendre inopérantes les extrapolations calculées à partir des tendances passées.

Dans l'ensemble, les projections affichent une grande stabilité au sein des groupes démographiques, bien que certains enregistrent des variations notables par rapport aux tendances observées. C'est la catégorie des moins de 25 ans qui a manifesté les changements les plus prononcés, ce qui était à prévoir, pour diverses raisons. D'abord, l'écart d'âge

dans ce groupe n'est que de 10 ans, tandis qu'il est de 20 ans dans les autres tranches. Deuxièmement, ce groupe est celui où les travailleurs entrent sur le marché de l'emploi pour la première fois et où ils font leur premier choix de carrière; on peut supposer qu'ils sont plus sensibles aux transformations de l'économie que les travailleurs plus âgés et mieux établis. Enfin, ce groupe est celui que quitte massivement la génération née après la guerre.

Suivant les projections, la proportion des jeunes hommes de 15 à 24 ans diminuera dans la gestion, l'enseignement, la médecine, le travail de bureau, le commerce et la construction, mais elle augmentera dans le groupe des « travailleurs spécialisés dans les services » (le « grand groupe 61 » de la Classification canadienne descriptive des professions; voir l'appendice B). Dans le cas des jeunes femmes de la même génération, il y aura une diminution très marquée dans le domaine du travail de bureau, moindre dans l'enseignement et les professions de la santé. La plus forte augmentation pour ce groupe se produira aussi dans les services, mais il y aura également accroissement dans les domaines de la gestion et du commerce. Chez les hommes de 25 à 44 ans, la plus forte diminution se produira dans la construction; ils seront également un peu moins nombreux dans l'enseignement et le commerce, et plus nombreux dans les postes de cadres. L'enseignement attirera une proportion moins élevée de femmes de 25 à 44 ans, tandis que la gestion et les sciences naturelles en attireront une proportion plus forte. La proportion des hommes de 45 à 64 ans diminuera dans le commerce et le travail de bureau, mais elle croîtra dans la gestion. Quant aux femmes de cette génération, leurs proportions dans les différentes professions resteront assez constantes, n'affichant qu'une faible baisse dans l'enseignement et une augmentation modeste dans la gestion.

Pour l'ensemble de la population active, la ventilation par profession n'aura subi que de faibles variations de 1975 à 1985 (tableau 4-12). En points de pourcentage, on aperçoit des hausses notables parmi les cadres et les travailleurs spécialisés dans les services, tandis que les baisses les plus évidentes sont dans la construction et le commerce. Du point de vue des ventilations selon l'âge et le sexe, on relève la baisse, mentionnée précédemment, de la proportion des jeunes travailleurs et des hommes âgés, ainsi que la hausse de la proportion des femmes de 25 à 44 ans.

L'effet combiné des changements que subissent les ventilations selon l'âge et le sexe et selon la profession se reflète dans les variations des coefficients de 1975 à 1985. Le groupe des jeunes enregistre des baisses dans la plupart des catégories professionnelles, sauf dans celle des services. La progression des effectifs dans cette dernière est imputable à des hausses enregistrées dans tous les groupes démographiques, sauf celui des hommes de 45 à 64 ans; elle est d'ailleurs plus forte chez les femmes, dont la proportion dans ces professions devrait passer de 50,9 % en 1975 à 56,7 % en 1985.

On s'inquiète assez souvent de la nette prédominance des femmes dans certaines catégories d'emploi. Dans le travail de bureau, par exemple, elles représentaient 75,2 % des effectifs en 1975. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la proportion des femmes de 15 à 24 ans qui occupaient des emplois de bureau a cependant diminué à un rythme soutenu depuis 1975. On aurait donc pu s'attendre à voir un recul de la concentration des femmes dans ces emplois, mais les projections n'appuient pas cette interprétation. En effet, la proportion des femmes de 25 à 44 ans dans les emplois de bureau demeure à peu près constante, mais la proportion de cette tranche d'âge dans la population active augmente plus rapidement, alors que celle des femmes de 15 à 24 ans diminue. C'est pourquoi la concentration des femmes dans les emplois de bureau s'accroîtra jusqu'en 1985, alors qu'elle atteindra 80,3 % des effectifs dans ces emplois. Bref, l'évolution démographique mènera à une détérioration de la situation avant que celle-ci ne commence à s'améliorer.

Le tableau 4-12 révèle d'autres aspects intéressants, mais on peut envisager la question sous un angle quelque peu différent en étudiant le tableau 4-13, où figurent, en moyennes annuelles, les taux de croissance composés. On constate que la majorité des taux pour les années 1980 à 1985 sont inférieurs à ceux qui ont été enregistrés de 1975 à 1980. Le ralentissement global de la croissance de la population active en est la cause. Les taux applicables aux groupes démographiques (toutes professions) affichent aussi des baisses, sauf pour les hommes de 25 à 44 ans et de 45 à 64 ans, dont la proportion parmi les actifs s'accroît. Dans le cas du second de ces groupes, cette proportion accrue suffit même à contrebalancer la diminution du taux d'activité. La catégorie des femmes de 25 à 44 ans enregistre la croissance la plus rapide dans les deux périodes quinquennales.

Ce sont les postes de cadres qui, de 1980 à 1985, devraient marquer la plus forte progression; au sein de cette catégorie de professions, la génération âgée de 25 à 44 ans connaîtra l'avance la plus rapide,

Tableau 4-12

Distribution de la population active[1] suivant la profession[2], l'âge et le sexe, Canada, 1975 et 1985

Pourcentages

	15-24 ans				25-44 ans				45-64 ans				Total					
	Hommes		Femmes		Hommes		Femmes		Hommes		Femmes		Hommes		Femmes		Total	
	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985
Cadres	0,4	0,3	0,2	0,3	2,8	3,9	0,7	1,5	1,9	2,0	0,4	0,6	5,1	6,2	1,2	2,4	6,3	8,6
Sciences naturelles	0,5	0,4	0,1	0,1	1,8	2,0	0,1	0,5	0,7	0,6	--	0,1	2,9	3,0	0,3	0,7	3,2	3,7
Sciences sociales	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,6	0,2	0,5	0,1	0,1	0,1	0,2	0,6	0,8	0,5	0,8	1,1	1,6
Enseignement	0,2	0,1	0,5	0,2	1,3	1,2	1,6	1,6	0,3	0,4	0,5	0,4	1,8	1,6	2,6	2,2	4,4	3,8
Médecine	0,2	0,1	1,0	0,5	0,6	0,6	1,7	2,2	0,3	0,2	0,7	0,6	1,0	0,9	3,4	3,4	4,4	4,2
Arts	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,6	0,2	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,8	1,0	0,4	0,6	1,2	1,6
Travail administratif	1,4	0,9	5,2	3,9	1,6	1,7	5,4	7,3	1,3	0,9	2,6	2,9	4,3	3,4	13,1	14,0	17,4	17,5
Commerce	1,7	1,3	1,2	1,2	3,3	2,6	1,3	1,9	2,0	1,4	1,2	1,1	6,9	5,2	3,8	4,3	10,7	9,5
Services	1,8	2,1	2,2	2,8	2,2	2,3	2,1	3,1	2,0	1,6	1,8	2,0	5,9	6,0	6,1	7,9	12,1	13,9
Agriculture	1,1	0,9	0,2	0,2	1,2	1,5	0,5	0,5	1,5	1,1	0,4	0,4	3,9	3,5	1,1	1,1	4,9	4,6
Pêche	0,1	0,1	--	--	0,1	0,1	--	--	0,1	0,1	--	--	0,2	0,3	--	--	0,2	0,3
Exploitation forestière	0,2	0,2	--	--	0,3	0,3	--	--	0,1	0,1	--	--	0,6	0,6	--	--	0,6	0,7
Mines	0,2	0,2	--	--	0,3	0,4	-	--	0,1	0,1	--	--	0,6	0,7	--	--	0,6	0,7
Transformation	1,0	0,8	0,2	0,2	1,4	1,2	0,3	0,4	0,9	0,8	0,2	0,2	3,3	2,7	0,8	0,8	4,0	3,5
Usinage	0,6	0,5	--	--	1,2	1,2	0,1	0,1	0,8	0,6	--	--	2,5	2,3	0,2	0,1	2,7	2,4
Fabrication	1,8	1,6	0,6	0,5	3,4	3,4	1,0	1,2	1,9	1,7	0,6	0,5	7,1	6,7	2,3	2,3	9,4	9,0
Construction	1,7	1,1	--	--	3,5	2,6	--	0,1	2,1	1,7	--	--	7,3	5,4	0,1	0,1	7,3	5,5
Transports	0,8	0,7	--	--	2,1	2,1	0,1	0,2	1,1	1,0	--	0,1	4,0	3,8	0,1	0,3	4,2	4,1
Manutention	1,0	0,9	0,2	0,2	0,7	0,7	0,2	0,2	0,5	0,3	0,1	0,1	2,2	2,0	0,5	0,5	2,7	2,5
Autres activités	0,2	0,2	0,1	0,1	0,5	0,6	0,1	0,1	0,4	0,3	--	0,1	1,1	1,1	0,2	0,3	1,3	1,4
Divers	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,6	0,4	0,6	0,5	1,2	0,9
Total	15,2	12,8	12,4	10,8	29,1	29,6	15,9	22,0	18,6	15,3	8,8	9,4	62,9	57,7	37,1	42,3	100,0	100,0

1 Actifs âgés de moins de 65 ans. Aucune ventilation par profession n'a été effectuée pour les actifs de 65 ans ou plus.
2 Suivant la classification à 2 chiffres de la CCDP, sauf pour la catégorie « religion » qui a été intégrée à la catégorie « divers ».
SOURCE Données de Statistique Canada et calculs du Conseil économique du Canada effectués à l'aide du scénario de référence du modèle CANDIDE 2.0, septembre 1981.

Tableau 4-13

Taux de croissance annuels composés de la population active[1], répartie suivant la profession[2], l'âge et le sexe, Canada, 1975-1980 et 1980-1985

Pourcentages

	15-24 ans				25-44 ans				45-64 ans				Total					
	Hommes		Femmes		Hommes		Femmes		Hommes		Femmes		Hommes		Femmes		Hommes et femmes	
	1975-1980	1980-1985	1975-1980	1980-1985	1975-1980	1980-1985	1975-1980	1980-1985	1975-1980	1980-1985	1975-1980	1980-1985	1975-1980	1980-1985	1975-1980	1980-1985	1975-1980	1980-1985
Cadres	-2,4	0,1	9,1	4,0	5,8	6,6	14,9	8,9	3,3	3,2	9,4	4,9	4,3	5,1	12,5	7,3	6,1	5,7
Sciences naturelles	1,5	0,1	4,5	0,5	4,7	3,8	21,0	12,1	1,8	0,5	9,7	4,2	3,5	2,6	13,1	8,2	4,6	3,5
Sciences sociales	–	-1,6	9,0	-2,1	9,0	5,3	12,5	8,9	2,2	1,0	5,3	5,1	6,1	3,7	10,0	5,6	7,9	4,7
Enseignement	-9,7	-5,5	-8,2	-4,7	1,0	1,6	1,9	3,1	6,3	3,2	1,5	0,9	1,2	1,6	0,3	1,8	0,6	1,7
Médecine	-3,4	-3,4	-3,2	-4,8	3,0	2,7	5,3	4,8	-0,8	-1,6	2,1	2,6	0,9	0,9	2,5	2,6	2,1	2,2
Arts	4,1	—	5,3	-1,5	5,7	7,4	14,3	8,3	1,8	5,6	4,7	5,9	4,4	5,0	9,2	5,0	6,1	5,0
Travail administratif	0,6	-3,1	1,4	-2,0	2,0	3,4	6,1	5,5	-3,1	-0,2	4,3	3,4	0,1	0,5	4,0	2,7	3,1	2,2
Commerce	0,8	-1,3	5,0	-0,6	0,1	0,5	7,3	5,6	-1,2	-1,2	1,4	2,8	-0,1	-0,4	4,8	3,0	1,7	1,0
Services	7,1	2,4	8,6	1,7	2,9	2,9	7,3	5,9	0,7	0,2	3,9	3,1	3,5	2,0	6,8	3,6	5,3	2,9
Agriculture	1,8	-0,9	4,5	-0,4	1,1	8,0	2,8	4,1	-1,0	-0,5	3,6	3,2	0,5	2,5	3,5	2,8	1,2	2,5
Pêche	10,3	3,3	8,4*	10,8*	9,7	-1,7	32,0*	11,8*	4,2	0,7	32,0*	4,6*	8,3	0,3	30,3*	8,9*	8,9	0,8
Exploitation forestière	2,4	2,9	21,1*	2,9*	3,9	5,9	19,1*	11,8*	1,2	0,5	-4,4*	4,6*	2,8	3,9	12,6*	7,2	3,2	4,1
Mines	6,7	0,4	—*	8,4*	5,8	7,0	5,9*	-5,6*	-0,1	1,4	—*	—*	4,7	4,1	7,0*	2,7*	4,7	4,1
Transformation	2,6	-1,3	5,3	-0,1	2,1	-0,2	4,9	4,4	1,5	-0,3	2,1	1,2	2,1	-0,6	4,3	2,3	2,5	0,1
Usinage	3,1	-0,5	4,8	0,8	3,1	2,9	-2,0	1,8	-1,2	0,4	-2,6	-3,0	1,9	1,5	-0,4	0,5	1,8	1,4
Fabrication	3,1	—	0,8	-0,2	2,8	2,7	4,3	4,5	2,2	0,4	2,2	0,8	2,7	1,4	2,8	2,4	2,7	1,7
Construction	0,8	-3,3	15,5*	5,6	0,7	-1,3	12,0	9,1	0,2	0,6	20,1*	7,0	0,6	-1,2	14,9	7,4	0,7	-1,1
Transports	2,8	-0,9	9,8	4,0	1,9	3,1	15,9	5,7	2,3	1,3	16,9	3,5	2,2	1,8	15,0	4,9	2,7	2,0
Manutention	3,1	0,1	3,4	-1,6	4,1	1,9	5,1	2,7	-0,3	-1,9	0,8	4,7	2,7	0,4	3,7	1,7	2,9	0,7
Autres activités	3,8	-0,2	7,4	-1,0	2,4	4,9	9,5	9,1	-0,5	1,2	5,7	7,9	1,7	2,8	7,8	5,3	2,7	3,2
Divers	-4,8	1,3	-3,1	1,8	-6,9	3,2	-2,9	8,2	-7,9	10,9	2,1	7,4	-6,2	4,7	-2,4	5,0	-4,3	4,9
Toutes professions	2,3	-0,5	3,1	-0,7	2,6	3,0	6,4	5,6	0,6	0,7	3,6	3,1	2,0	1,5	4,7	3,3	3,0	2,2

*Les chiffres ayant servi à établir ces pourcentages étaient très faibles soit moins de 2 000 personnes dans tous les cas et moins de 1 000 dans la majorité.

1 Actifs âgés de moins de 65 ans. Aucune ventilation par profession n'a été effectuée pour les actifs de 65 ans ou plus.

2 Suivant la classification à 2 chiffres de la CCDP, sauf pour la catégorie «religion» qui a été intégrée à la catégorie «divers».

SOURCE Données de Statistique Canada et calculs du Conseil économique du Canada effectués à l'aide du scénario de référence du modèle CANDIDE 2.0, septembre 1981.

mais tous les autres groupes démographiques, à l'exception des jeunes hommes, enregistreront aussi une croissance élevée. Malgré la pénurie actuelle de certaines catégories de cadres, la croissance projetée pourrait cependant créer autant de problèmes qu'elle en réglera. Ces lacunes se concentrent dans quelques professions bien définies, généralement au niveau des cadres supérieurs plutôt que des postes inférieurs. Une forte progression des effectifs pourrait donc, si les projections se concrétisent, provoquer de l'encombrement dans ces professions et susciter des problèmes d'avancement pour les personnes concernées.

À l'autre extrémité de l'éventail des taux de croissance se trouvent les métiers de la construction, qui subiront un recul de 1980 à 1985. Bien que la présence féminine dans ces professions devrait continuer de s'accroître, ce facteur n'aura qu'une très faible influence, puisque les femmes ne représenteront toujours que 2 % des effectifs de la construction en 1985. Par ailleurs, ce secteur se caractérise par un vieillissement de la main-d'œuvre masculine : les hommes jeunes et adultes (jusqu'à 44 ans) affichent des reculs, seul le groupe des hommes âgés de 45 à 64 ans montrant une certaine progression. Ce vieillissement se manifeste aussi dans d'autres domaines, notamment dans l'usinage, catégorie où la nette prédominance masculine paraît devoir se maintenir.

En bref, ces tableaux traduisent surtout la très forte influence que les facteurs démographiques exerceront sur la population active au cours des années 80. La baisse du groupe des jeunes, l'arrivée à l'âge adulte de la génération de l'après-guerre et la montée continue du taux d'activité des femmes, tout cela étant conjugué à une stabilité relative des ventilations professionnelles au sein de chaque groupe démographique, aboutissent aux résultats que nous venons d'esquisser.

Conclusion

Les années 70 ont été marquées par une transformation rapide de la population active canadienne. Des changements démographiques importants et les variations des taux d'activité ont conduit à une accélération de la croissance des ressources en main-d'œuvre au cours de la plus grande partie de la décennie. Du côté des hommes, l'activité des plus jeunes s'est accrue, tandis que celle de la génération plus âgée a continué de baisser. La participation accrue des femmes se manifeste pratiquement dans tous les secteurs du marché du travail. La diminution du taux de fécondité et une désincitation moindre causée par la présence d'enfants dans la famille semblent y avoir contribué.

La population active croîtra cependant à un rythme ralenti au cours des années 80, suivant en cela l'évolution démographique, les jeunes formant même une proportion décroissante de la population globale. Néanmoins, l'augmentation prévue des taux d'activité, particulièrement chez les jeunes et chez les femmes, conjuguée à l'arrivée à l'âge adulte du reste de la *génération née de l'explosion des naissances*, fera que la décélération de l'expansion de la population active sera moins marquée que celle de la population dans son ensemble. Parallèlement à cette évolution, il y aura sans doute un besoin accru de programmes et de politiques s'appliquant au marché du travail et aux aspects sociaux de ces phénomènes.

Si, en ce qui concerne les professions, les tendances actuelles se maintiennent, on assistera à une diminution des taux de croissance et à une forte concentration des emplois dans les postes de cadres et les emplois spécialisés dans les services. Le vieillissement de la population active se poursuivra, notamment dans les secteurs à nette prédominance masculine. Le problème de la concentration professionnelle en fonction du sexe s'aggravera dans les secteurs traditionnels d'emploi féminin en raison de l'évolution démographique, des variations du taux d'activité et de la stabilité relative des ventilations professionnelles.

Nous nous devons cependant de rappeler que nos projections relatives à ces changements se fondent sur le maintien des tendances établies depuis 1975, et non sur des modèles détaillés des choix professionnels. Ces tendances sont la résultante de toute une série de facteurs économiques et de mécanismes du marché, ainsi que de programmes gouvernementaux explicitement axés sur les processus d'ajustement du marché du travail. Bien que ces tendances n'opèrent pas de façon autonome, elles manifestent une certaine stabilité qui, à moins d'une transformation radicale et durable de l'économie, nous permet de faire des projections pour le moyen terme, bien qu'à un niveau agrégé. Ces tendances subiront l'influence des politiques et des programmes relatifs au marché du travail, mais il faut dire que la politique sociale et la politique d'éducation auront aussi à cet égard une incidence déterminante.

* * * * *

Quelles conclusions peut-on tirer des projections de la demande et de l'offre esquissées dans le chapitre précédent et dans celui qui s'achève ici ? Il importe d'abord de réitérer que les faiblesses qualitatives des données sur les professions et de l'art de la prévision ne nous permettent pas d'identifier de

manière très détaillée les zones où surgiront les difficultés. On peut néanmoins formuler certaines observations générales.

Premièrement, la complexité et le dynamisme du marché du travail, conjugués à des rythmes différents de développement dans les divers secteurs de l'économie, mènent inévitablement à la présence simultanée du chômage dans certains domaines et de postes vacants ailleurs. Il faut cependant souligner que derrière les simples projections de l'évolution future sont constamment à l'œuvre un certain nombre de mécanismes d'ajustement importants. Travailleurs et employeurs modifient leurs attentes et leurs exigences, les gens se déplacent, se perfectionnent ou se recyclent, et les pouvoirs publics s'efforcent d'animer ces processus lorsque les forces du marché sont léthargiques ou butent sur des obstacles.

En second lieu, il semble exister des liens très étroits entre l'offre et la demande pour certaines catégories professionnelles. Dans le cas des professions spécialisées dans les services, par exemple, la participation croissante des femmes au marché du travail signifie que de nombreux services qui faisaient auparavant partie du secteur non rémunéré des ménages appartiennent désormais au secteur de marché de l'économie. La demande de travailleurs pour occuper ces emplois s'est donc accrue, ce qui a facilité l'insertion des femmes et des jeunes dans la vie professionnelle.

Par ailleurs, s'il est difficile d'identifier de façon détaillée les grands déséquilibres au niveau des professions, on peut toutefois cerner les problèmes dans un domaine assez large, celui des professions de cadres. À l'examen, les taux annuels moyens de croissance dans cette catégorie révèlent un ralentissement, d'ailleurs plus marqué du côté de la demande. Cette évolution pourrait annihiler les espoirs de jeunes cadres impatients d'atteindre des échelons plus élevés, en même temps qu'elle nécessiterait l'adoption, par les entreprises, de politiques et pratiques d'emploi innovatrices leur permettant de faire appel aux compétences disponibles au moyen de la création de postes de haut niveau et de responsabilités de consultation.

Enfin, si les projections présentées dans ce chapitre et dans celui qui le précède fournissent des indices utiles des tendances générales du marché du travail, il reste évident qu'il faut recourir à des outils de recherche plus raffinés pour analyser les déséquilibres de façon plus détaillée. C'est pourquoi les deux chapitres qui suivent sont consacrés à un examen plus approfondi des pénuries de travailleurs qualifiés et du chômage, résultat d'une carence des emplois.

5 Les pénuries de travailleurs qualifiés

Pour formuler des politiques qui s'accordent avec les objectifs économiques nationaux et qui puissent les réaliser efficacement, il faut pouvoir mieux comprendre les problèmes critiques qui pourraient s'interposer. Aussi avons-nous, au début de ce rapport, souligné le rôle que la politique du marché du travail pourrait jouer dans la lutte simultanée contre l'inflation et contre le chômage. Ce rôle est particulièrement évident en ce qui concerne les pénuries de travailleurs qualifiés. Bien que certains déséquilibres entre les besoins des employeurs et l'offre de compétences spécifiques soient inévitables, leur persistance peut retarder la croissance, ralentir la productivité et limiter l'expansion de l'emploi. Une intervention efficace pourra non seulement corriger ces tendances, mais aussi, en éliminant les goulots d'étranglement, contribuer à atténuer l'inflation.

Le manque de travailleurs qualifiés n'est pas un phénomène nouveau au Canada, car il s'est manifesté de façon intermittente au moins depuis la Deuxième Guerre mondiale. Au cours des années qui ont suivi ce conflit et après la Guerre de Corée, les besoins en main-d'œuvre suscités par une forte croissance économique ont abouti à une demande fortement excédentaire, particulièrement dans certains métiers. Dix ans plus tard, le Conseil économique du Canada soulignait, dans son Premier Exposé annuel, que l'offre de main-d'œuvre hautement qualifiée dans les domaines scientifique et technique ne satisfaisait pas aux besoins créés par le progrès de la technologie. De nouvelles pénuries se sont produites depuis, et de nombreux observateurs estiment que ce problème se perpétuera, du moins dans certains domaines, au cours de la présente décennie.

Bien que les professions dans lesquelles se manifestent ces carences aient tendances à être les mêmes d'une période à l'autre, la situation actuelle est passablement différente de celle du passé et, peut-être aussi, plus inquiétante. Plus précisément, alors que les déséquilibres antérieurs étaient causés par une forte croissance, les problèmes actuels émergent dans un contexte économique très difficile.

Quelle que soit la conjoncture, la rareté de compétences risque toujours d'avoir des conséquences économiques et sociales défavorables. Les goulots d'étranglement qui en résultent dans la production font baisser la productivité, alimentent l'inflation, restreignent la croissance et, par ricochet, l'emploi et la prospérité. On est évidemment en droit de s'inquiéter bien davantage lorsque les insuffisances se manifestent, comme c'est le cas depuis quelque temps, en période de ralentissement de la croissance et de chômage élevé.

C'est d'ailleurs cette concomitance du chômage et des pénuries d'effectifs qualifiés qui rend si inquiétante la situation actuelle de l'emploi. Une analyse du marché du travail doit donc se pencher sur ces deux types de déséquilibre. Aussi, le présent chapitre et le suivant sont-ils consacrés aux pénuries de travailleurs qualifiés et au chomâge, respectivement.

Description

Le problème du chômage a évidemment monopolisé l'attention pendant une bonne partie des années 70. Vers le milieu de la décennie, cependant, certains ont commencé à signaler qu'il pourrait se produire, au cours des vingt dernières années du siècle actuel, des pénuries de main-d'œuvre qualifiée[1]. Ces prédictions s'inspiraient d'une vue correcte de la situation. En premier lieu, on pouvait s'attendre à voir le taux de croissance de la population active, qui était élevé jusque-là, ralentir après que les enfants nés au cours de l'explosion des naissances de l'après-guerre seraient arrivés sur le marché du travail. Par ailleurs, la rapidité du progrès technologique semblait indiquer qu'il se produirait un besoin de compétences nouvelles et très spécialisées au cours des années à venir.

Cette perception de l'imminence des pénuries était alors très générale, car les dimensions du problème n'étaient pas encore bien comprises. Elles ne pouvaient d'ailleurs pas être saisies dans leur totalité, car les renseignements nécessaires pour cerner et prévoir les déséquilibres n'existaient tout simplement pas. La situation ne s'est guère améliorée depuis : comme

nous le soulignons à plusieurs reprises dans le présent rapport, et comme nous l'avions noté dans notre étude précédente du marché du travail, le manque de données détaillées sur les professions constitue un obstacle analytique majeur[2].

Ces lacunes ont incité le Conseil économique à se pencher sur ces questions dans le cadre de son Enquête sur les ressources humaines (ERH), effectuée à la fin de 1979 et au début de 1980. Bien qu'on ne doive pas le considérer comme un inventaire complet des pénuries, ce sondage se distingue néanmoins par son envergure nationale et sectorielle, seules l'administration publique, l'exploitation forestière et l'agriculture en étant exclues. Les quelque 1 400 établissements de l'échantillon reflètent en général les caractéristiques géographiques et sectorielles de l'industrie canadienne[3].

En plus d'esquisser les dimensions des problèmes des pénuries au Canada, l'Enquête sur les ressources humaines visait aussi à obtenir des entreprises des renseignements sur les efforts déployés en vue de s'assurer les compétences dont elles ont (ou auront) besoin. Nous avons ainsi obtenu des données sur la formation, sur les besoins prévus et sur la recherche de personnel. Certains des résultats obtenus sont présentés ailleurs dans le présent rapport.

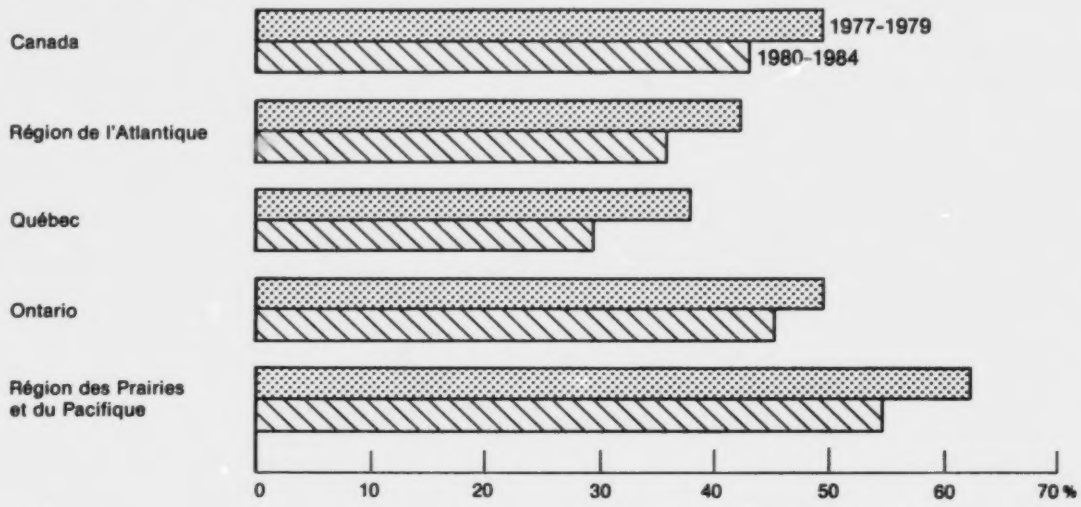
L'étendue du champ couvert par l'échantillon et sa représentativité nous permettent donc d'utiliser avec une certaine confiance les résultats de l'Enquête pour brosser un tableau général de la situation. Pour obtenir des détails supplémentaires, nous avons aussi regroupé les résultats de travaux distincts effectués par divers organismes publics, associations industrielles et conseils locaux de formation de la main-d'œuvre. Bien que ces recherches portaient sur des professions, régions ou secteurs déterminés, elles nous ont permis d'aller plus loin dans la description des déséquilibres.

Les résultats de l'Enquête indiquent que les pénuries de main-d'œuvre qualifiée sont effectivement redevenues une réalité au Canada[4]. Parmi les établissements échantillonnés, 49 % ont signalé des difficultés de recrutement entre 1977 et 1979 en raison du manque de travailleurs compétents. De plus, 43 % prévoyaient des problèmes similaires dans les années 1980 à 1984.

Bien sûr, on pouvait supposer que l'incidence des pénuries varierait selon les régions, et les résultats ont confirmé cette attente (graphique 5-1). L'embauche d'effectifs qualifiés pose (et posera) des problèmes particulièrement importants dans l'Ouest, qui a connu une croissance très rapide. L'Alberta est particulièrement touchée – 76,5 % des répondants de cette

Graphique 5-1

Proportions des établissements ayant des difficultés d'embauche suivant les régions, Canada, 1977-1979 et 1980-1984



SOURCE Betcherman, *Les besoins en main-d'œuvre qualifiée.*

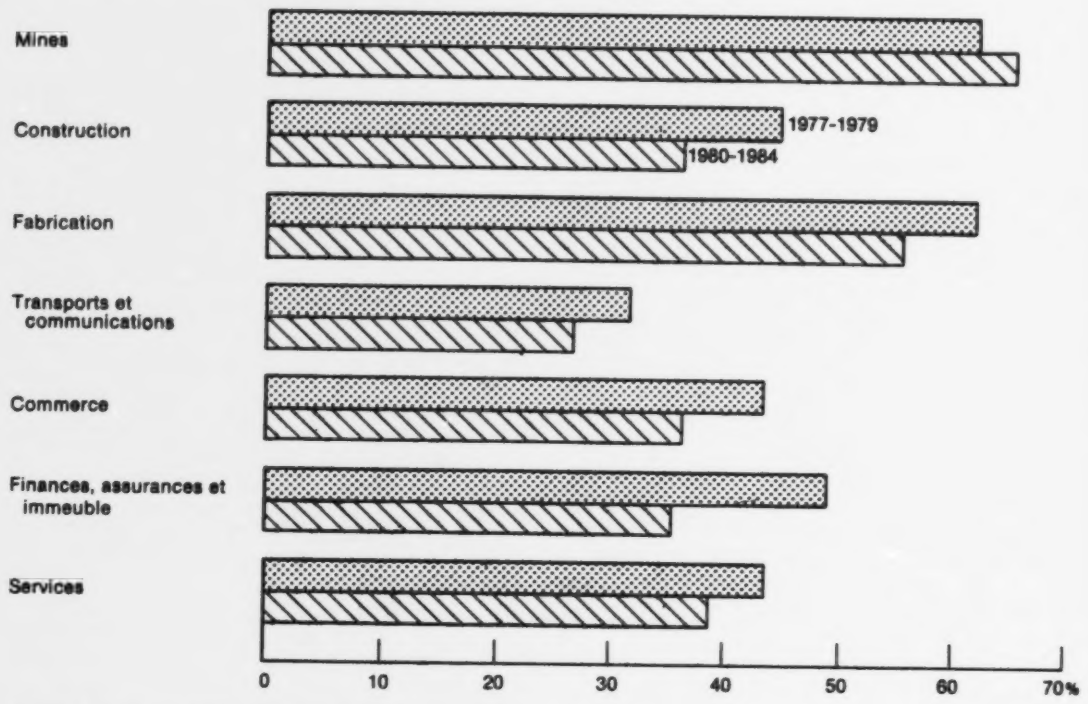
province ont déclaré avoir eu des problèmes d'embauche et 67,7 % prévoyaient en affronter à l'avenir. Dans les autres régions du pays, où la croissance était relativement moins vive, les entreprises ne sont pas à l'abri de ces difficultés dans certains domaines particuliers.

Parmi les secteurs de l'économie, les mines et la fabrication sont particulièrement touchées (graphique 5-2). En fait, la majorité des répondants à l'Enquête dans ces deux secteurs ont fait état de difficultés d'embauche au cours des deux périodes en cause. D'autre sondages ont confirmé ces résultats de façon plus détaillée. Celui de l'Association minière du Canada (1980), par exemple, a permis de constater que 44 des 69 entreprises interrogées dans tout le pays avaient buté sur des obstacles considérables au cours de l'année précédente[5]. De même, une enquête effectuée en 1979 auprès de plus de 1 000 fabricants ontariens indiquait que la moitié d'entre eux manquaient alors de main-d'œuvre qualifiée et que la plupart des employeurs qui avaient des projets d'expansion estimaient qu'ils auraient des problèmes de recrutement[6].

Bien que l'Enquête sur les ressources humaines et d'autres sources indiquent que les pénuries ne sont pas aussi généralisées dans les autres secteurs, une ventilation plus détaillée met cependant en relief d'autres domaines où des problèmes se posent. Certains sont circonscrits à une région donnée (la construction dans les provinces de l'Ouest, par exemple), alors que d'autres sont propres à des sous-secteurs ayant besoin de compétences bien spécifiques – les services de communications et d'information, la santé, l'aviation, les services commerciaux et ainsi de suite.

Quelles catégories professionnelles souffrent le plus de carences de main-d'œuvre qualifiée ? D'après les résultats de l'Enquête, ce sont surtout les emplois de transformation et, à un degré moindre,

Graphique 5-2
Proportions des établissements ayant des difficultés d'embauche suivant les secteurs, Canada, 1977-1979 et 1980-1984



SOURCE Betcherman, *Les besoins en main-d'œuvre qualifiée.*

ceux des cadres et du personnel professionnel où on a enregistré – et où on continuera d'enregistrer – des difficultés d'embauche. Ces catégories représentent, ensemble, environ 60 % des postes vacants en raison d'une pénurie de personnel compétent (tableau 5-1). Pour replacer ce chiffre dans une juste perspective, soulignons que seulement 40 % de la population active occupée se range dans l'une ou l'autre de ces catégories.

Tableau 5-1

Distribution des postes vacants[1] suivant la catégorie professionnelle, Canada, 1977-1979 et 1980-1984

Pourcentages

	1977-1979	1980-1984
Cadres et professionnels	16,8	20,2
Travail de bureau	5,4	6,6
Commerce	6,0	5,1
Services	7,6	4,8
Emplois du secteur primaire	8,8	13,4
Transformation	42,1	40,5
Métiers de la construction	8,0	4,8
Autres métiers	5,2	4,7
Total	100,0	100,0

1 Données estimatives tirées de l'Enquête sur les ressources humaines.
SOURCE Betcherman, *Les besoins en main-d'œuvre qualifiée.*

C'est dans les divers domaines de la transformation qu'on trouve la majorité des difficultés d'embauche. Cette catégorie regroupe des emplois liés au travail sur machines, à la fabrication et à la réparation de produits, ainsi qu'à un large éventail d'autres tâches ayant trait à la transformation de matières brutes en demi-produits ou en produits finis. Les problèmes critiques observés dans cette catégorie touchent principalement les métiers spécialisés de la fabrication.

Un certain nombre d'études empiriques ont confirmé cette insuffisance de cols bleus hautement spécialisés :

- L'Enquête sur les ressources humaines a révélé l'existence de pénuries dans cinq métiers – mécanicien de machines, opérateur de machines, mécanicien de véhicules automobiles, soudeur et outilleur-ajusteur – qui connaissaient des problèmes plus graves que toute autre profession sur le marché du travail;
- Une enquête menée en 1979 par l'Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada indiquait que 86 % de ses membres faisaient face à des difficultés d'embauche; les opérateurs de machines et les ajusteurs-monteurs étaient en tête de liste des métiers les plus en demande[7];
- Parmi les postes « difficiles à combler » relevés par l'enquête de l'Association minière, plus de 70 % se trouvaient dans les catégories suivantes : électriciens, ajusteurs-monteurs, mécaniciens de matériel pour grands travaux, soudeurs et monteurs-ajusteurs de diesels;
- Deux enquêtes provinciales, l'une en Ontario (mentionnée précédemment), et l'autre en Colombie-Britannique[8], ont révélé qu'il existait un grand nombre d'emplois dans certains métiers donnés.

Parmi le personnel de cadre et les professionnels, les difficultés sont particulièrement marquées dans les sciences et dans l'ingénierie. On y relève des problèmes particuliers en ce qui touche les ingénieurs de presque toutes les spécialisations, les informaticiens (programmeurs et analystes), ainsi que les techniciens et chercheurs en ingénierie. Ces déséquilibres, déjà très prononcés, risquent fort de s'aggraver d'ici la fin des années 80 et au cours de la décennie suivante. La diffusion de plus en plus large de la technologie électronique et l'importance grandissante de la recherche et du développement contribueront sans doute à accroître la demande d'effectifs ayant la formation appropriée. Les mégaprojets et les autres activités liées au développement des ressources énergétiques créeront d'autres pressions sur l'offre de travail.

Bien que les obstacles se manifestent principalement dans les emplois de transformation et parmi les cadres et les professionnels, il va sans dire qu'ils ne sont pas restreints à ces seules catégories. Le secteur primaire, par exemple, subit lui aussi, dans une certaine mesure, les pressions d'une demande insatisfaite, et les projets d'expansion aggraveront certains de ces déséquilibres. On retrouve des difficultés similaires dans les métiers de la construction, surtout dans les provinces de l'Ouest. Bien que les données de l'Enquête semblent indiquer que ces problèmes se résorberont d'ici à 1984, cela pourrait n'être que la manifestation d'une incertitude déguisée, éprouvée par les entreprises de construction de l'Ouest au moment de l'enquête. En effet, d'autres sources de renseignements semblent indiquer que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée pourrait se perpétuer dans ce secteur[9].

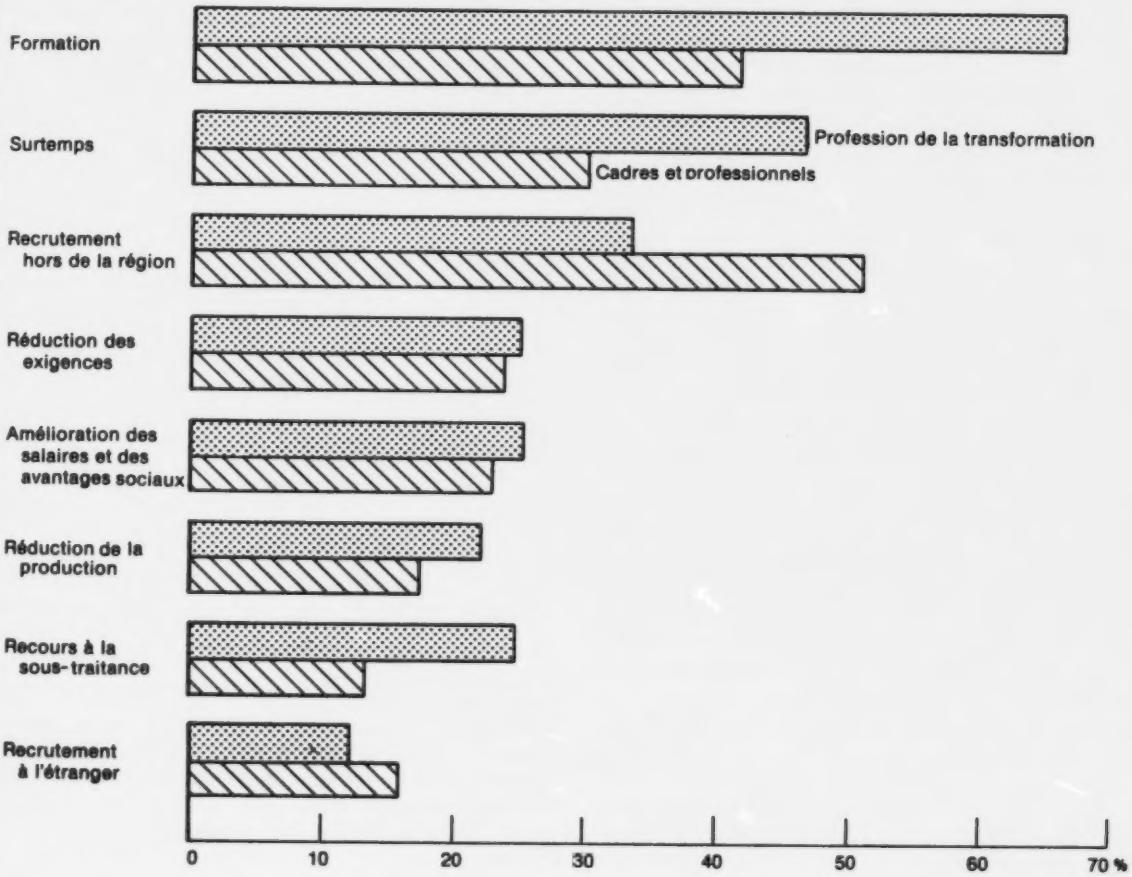
Quelles conséquences ces pénuries ont-elles pour les entreprises canadiennes ? Pour tenter de le savoir, nous avons demandé aux entreprises participant à l'Enquête sur les ressources humaines de nous faire part des mesures qu'elles avaient prises pour résoudre leurs problèmes d'embauche. Leurs réponses indiquent que les stratégies d'ajustement utilisées

dépendaient largement des caractéristiques des entreprises, et principalement de leur taille. Les grandes firmes ont pu réagir plus efficacement en élargissant l'aire géographique de leur recherche de travailleurs, en faisant appel davantage au temps supplémentaire rémunéré et à la sous-traitance, et en améliorant, plus souvent que les entreprises plus petites, les conditions salariales et les avantages sociaux. Par contre, la solution la moins souhaitée – la réduction de la production – était deux fois plus fréquente dans les entreprises comptant moins de 50 employés que dans celles où il y en avait plus de 500.

La solution aux difficultés d'embauche varie aussi selon le genre de personnel qualifié qu'on recherche. Les comportements des entreprises de l'échantillon étaient très différents selon qu'elles manquaient de travailleurs de transformation ou de cadres et professionnels (graphique 5-3). Dans le premier cas, elles recouraient davantage à la formation; cette solution était cependant plus difficile à appliquer pour obtenir les cadres et, surtout, les professionnels et techniciens dont elles avaient besoin. C'est pourquoi elles avaient tendance à élargir le champ de leur recherche de nouveaux travailleurs pour ces emplois.

Graphique 5-3

Solutions[1] adoptées pour résoudre les difficultés d'embauche dans les professions de la transformation, chez les cadres et les professionnels, Canada, 1977-1979



1 En proportion de toutes les pénuries déclarées par les établissements.
SOURCE Betcherman, *Les besoins en main-d'œuvre qualifiée.*

Explication des pénuries

Il faut aussi comprendre les facteurs qui sont à l'origine des carences actuelles de main-d'œuvre. Tout d'abord, il convient de souligner qu'elles ont surgi au cours d'une période de conjoncture anémique. À l'inverse, les pénuries antérieures étaient apparues à des époques où, pour simplifier les choses à outrance, le rythme de l'activité industrielle était tel qu'il excédait périodiquement les capacités de croissance et d'adaptation de la population active, ce qui provoquait une discordance entre l'offre et la demande.

Sauf pour certains secteurs plus solides du marché du travail, tel n'est pas le cas aujourd'hui. On ne saurait attribuer les difficultés actuelles simplement à l'ampleur de la demande de main-d'œuvre. Le problème qui existe présentement en est plutôt un d'allocation (pour employer une expression propre aux économistes), c'est-à-dire d'un manque de concordance entre les ressources en main-d'œuvre et les emplois. Il faut donc, pour expliquer la situation actuelle, dégager le rôle considérable que jouent les facteurs liés à l'offre de main-d'œuvre.

L'immigration

On ne saurait surestimer l'influence qu'a exercée l'immigration sur la réalité canadienne par le passé. La trame sociale et culturelle de notre société a été fort justement décrite comme une « mosaïque » de patrimoines provenant de divers pays. Du point de vue économique aussi, les immigrants ont joué un rôle extrêmement important, et une bonne part de la croissance du pays est attribuable à leurs efforts.

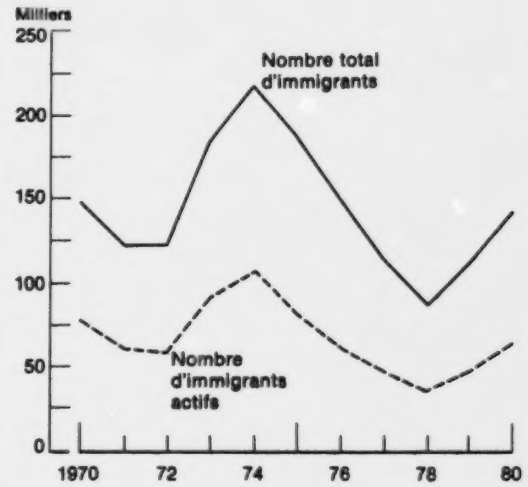
Au cours de certaines périodes, notamment, le nombre des immigrants et leur contribution au développement économique ont été remarquables. Pendant les quinze premières années de ce siècle, par exemple, le Canada a accueilli près de trois millions de personnes, dont bon nombre ont participé à la colonisation de l'Ouest du pays. Sous plusieurs aspects, le progrès industriel de l'après-guerre est largement imputable à la haute qualité professionnelle des quelque cinq millions d'immigrants qui sont arrivés au Canada depuis 1945.

Des données récentes mettent en relief cette dépendance traditionnelle envers l'immigration. Ainsi, les données des recensements indiquent qu'à partir de 1941, une proportion toujours de plus en plus faible des ajusteurs-outilleurs étaient d'origine canadienne, de sorte qu'en 1971, 54 % d'entre eux étaient venus d'autres pays[10]. Une enquête menée auprès de 61 entreprises ontariennes en 1976 et 1977 a permis de constater que 27 % seulement de leurs effectifs qualifiés étaient nés au Canada[11]. Deux autres études ont indiqué que la plupart des ouvriers hautement qualifiés dans l'usinage des métaux avaient été formés à l'extérieur du Canada[12].

Au cours des années 70, cependant, des politiques plus restrictives dictées par la décélération de la croissance économique et par la hausse du chômage se sont soldées par une diminution des flux d'immigration. Cette tendance traînait avec elle un ralentissement de l'offre de main-d'œuvre d'origine étrangère (graphique 5-4). Le nombre de travailleurs provenant de l'étranger, qui s'élevait en 1974 à 106 083, n'était plus que de 35 211 en 1978. Vu sous un autre angle, ce flux d'immigrants représentait près de 28 % de la croissance totale de la population active en 1974, mais quatre ans plus tard cette proportion avait chuté à 8 % (voir le graphique 5-5).

Graphique 5-4

Nombre total des immigrants et de ceux qui entrent dans la population active, Canada, 1970-1980

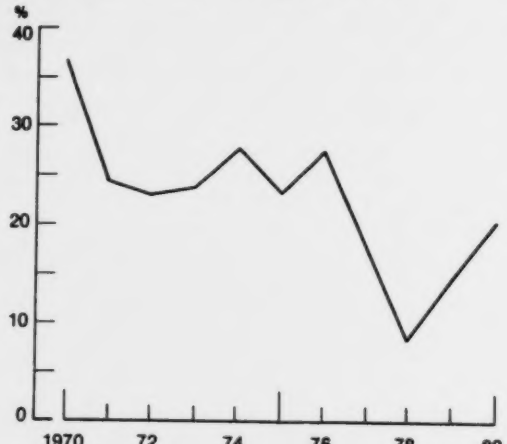


Source : Données du ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

Un examen plus détaillé des données pour les années 70 montre que la réduction de la main-d'œuvre d'origine étrangère s'est produite dans pratiquement toutes les catégories de professions, et en particulier dans celles qui aujourd'hui accusent de graves pénuries de travailleurs qualifiés (tableau 5-2). La courbe des deux catégories les plus touchées parmi les métiers de la transformation – soit le travail sur machines, ainsi que la fabrication et la réparation de produits – a enregistré son sommet en 1974 pour ensuite exhiber des reculs importants. Les profes-

Graphique 5-5

Apport de l'immigration à la croissance de la population active[1], Canada, 1970-1980



1 L'apport de l'immigration pour une année déterminée est mesuré par le nombre d'immigrants qui entrent dans la population active en pourcentage de la croissance globale de la population active.

SOURCE Norman Leckie, « Evidence of Skill Shortages in Canada », un document préparé pour le Conseil économique du Canada, 1981.

sions des sciences et de l'ingénierie – catégorie caractérisée par une très forte pénurie – ont suivi une évolution semblable, bien que leur sommet ait été enregistré un an plus tard.

Vers la fin des années 70, alors qu'il devenait de plus en plus évident que certains déséquilibres s'aggravaient, le Canada a accepté un plus grand nombre d'immigrants destinés aux emplois qui souffraient des carences les plus fortes. Dans la mesure où l'expérience passée peut servir de guide, on peut s'attendre à un retour à la politique d'ouverture dans les cas les plus critiques. Du reste, le Canada a toujours réagi à ses problèmes de main-d'œuvre en activant la « pompe » de l'immigration. À chaque fois, au cours de l'après-guerre, que des pénuries se sont manifestées, on a assisté à une recrudescence considérable des flux de travailleurs étrangers (graphique 5-6).

Même si l'immigration demeure une source importante de main-d'œuvre qualifiée, il serait sans doute contre-indiqué d'accroître le flux rapidement pour remédier aux pénuries actuelles et prévues. Tout d'abord, pour plusieurs secteurs scientifiques, pour les techniciens et les ouvriers des métiers les plus recherchés, la demande est également forte dans plusieurs autres pays; dans ces domaines, le recrutement est donc soumis à une forte concurrence. Malheureusement aussi, l'intérêt relatif qu'avait le Canada aux yeux des immigrants s'est quelque peu terni au fil des ans. Comparativement aux pays d'Europe occidentale, réservoir traditionnel de travailleurs qualifiés pour le Canada, ce dernier ne présente plus autant d'avantages au plan de la rémunération et du niveau de vie.

Tableau 5-2

Immigrants qui se destinent au marché du travail dans trois catégories professionnelles en grande demande, Canada, 1973-1980

Milliers

	Fabrication et réparation	Usinage	Sciences et ingénierie
1973	13,4	5,5	7,4
1974	15,5	7,6	8,7
1975	11,9	5,2	8,9
1976	8,4	3,0	5,6
1977	6,2	2,2	4,2
1978	4,1	1,7	3,0
1979	7,2	2,3	3,5
1980	10,3	2,9	5,0

SOURCE Données du ministère de l'Emploi et de l'immigration.

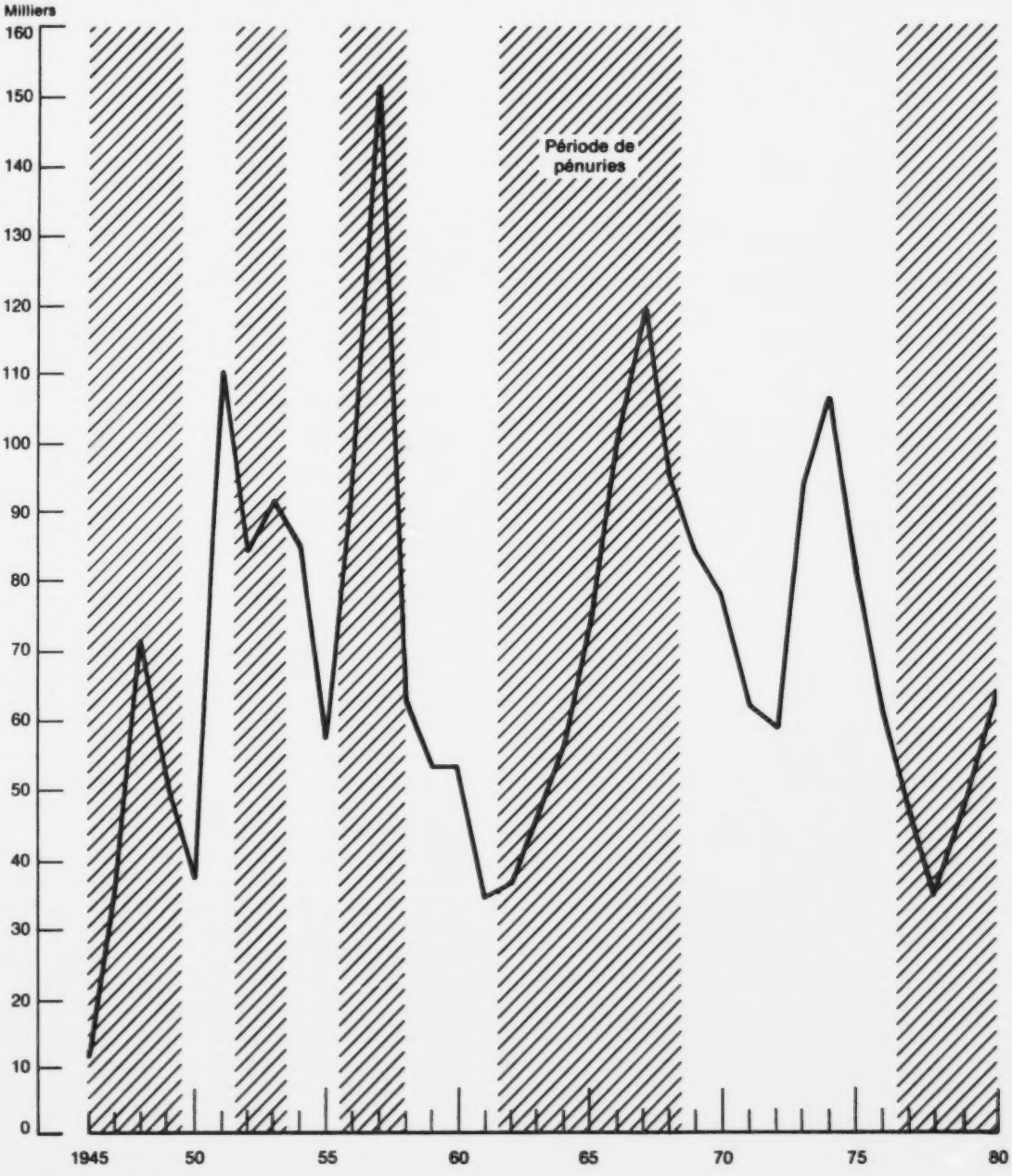
Le perfectionnement des travailleurs canadiens

Lorsque l'immigration a commencé à ralentir au cours des années 70, les employeurs canadiens ont dû rajuster leur tir. Il leur fallait, de toute évidence, compter de moins en moins sur la main-d'œuvre d'origine étrangère et les résultats de l'Enquête sur les ressources humaines montrent que c'est bien ce qui s'est produit. Seulement 7,5 % des entreprises échantillonnées en 1979 et 1980 ont indiqué que les pays étrangers constituaient pour eux une source importante d'effectifs qualifiés. Même lorsqu'elles faisaient face à des problèmes d'embauche, la grande majorité n'ont effectué aucune recherche à l'extérieur du Canada.

Naturellement, cet accès moindre à l'offre étrangère de main-d'œuvre spécialisée et d'autres travailleurs en demande a mis en relief la nécessité de développer ces compétences au Canada même, au moyen de programmes de formation et d'enseignement. Malgré cette évidence, les efforts en ce sens ont été très restreints, pour diverses raisons dont, notamment, la dépendance antérieure envers l'immigration. Nous reviendrons plus longuement, dans le chapitre 8, sur les problèmes liés à la formation professionnelle, mais il est sans doute utile d'en exposer ici rapidement les grandes lignes.

Graphique 5-6

Immigration[1] et périodes de pénurie de main-d'œuvre, Canada, 1945-1980



1 Immigrants qui entrent dans la population active.
SOURCE Leckie, «Evidence of Skill Shortages».

Depuis une vingtaine d'années, les pouvoirs publics ont consacré des sommes considérables à la formation technique et professionnelle. À lui seul, le gouvernement fédéral affecte actuellement à ce poste plus de 800 millions de dollars par année. Ces initiatives n'ont toutefois pas permis de développer toutes les compétences actuellement en demande sur le marché du travail. Tout d'abord, la qualité médiocre des données sur les professions a entravé la mise au point de prévisions précises quant à la demande future. En outre, les programmes de formation n'ont jamais réellement été axés expressément sur la demande de main-d'œuvre. On a plutôt visé cet objectif concurremment avec d'autres, de sorte qu'on n'a réussi à en atteindre aucun de façon optimale.

L'industrie est aussi responsable en partie du développement des compétences. Ayant toujours bénéficié d'un large flux d'immigrants et des produits d'un système d'enseignement universel, les entreprises canadiennes se sont contentées d'« acheter » plutôt que de former les travailleurs qualifiés. Ayant eu un accès facile à cette source, elles n'ont pas accordé au facteur main-d'œuvre la même considération qu'à leurs autres investissements. Les résultats de l'Enquête indiquent qu'il ne se fait généralement pas assez de prévision systématique et globale en matière de besoins en main-d'œuvre. De plus, les investissements des entreprises au chapitre du perfectionnement professionnel sont très insuffisants. La plupart des employeurs interrogés ont affirmé qu'ils dispensaient une certaine formation, mais seulement un sur cinq offrait des programmes de plus d'une année.

L'apprentissage, qui constitue le principal moyen de former une bonne partie des cols bleus hautement spécialisés qui sont actuellement très en demande, n'a jamais été une formule répandue au Canada. Seulement 16 % des entreprises participant à notre enquête ont déclaré avoir offert des stages d'apprentissage. Comme l'indique le tableau 5-3, la fréquence relative des stages d'apprentissage est très faible au Canada, en comparaison notamment avec plusieurs pays d'Europe occidentale.

La piètre performance du Canada en matière d'apprentissage et d'autres moyens de formation professionnelle est attribuable à une vision socio-culturelle qui sur-valorise les professions et les carrières de cols blancs et dévalorise les emplois de cols bleus, même ceux qui sont hautement spécialisés[13]. Cette attitude sociale très prononcée, renforcée par un système scolaire fortement subventionné et très axé sur les disciplines plus théoriques, a incité très peu de jeunes Canadiens à s'orienter vers les métiers de cols bleus. D'ailleurs, en l'absence d'une tradition fondée sur la contribution du maître-artisan, la formation professionnelle – et, partant, l'apprentissage – a d'abord été au Canada une forme de politique de bien-être social; même si cette perception s'est ensuite estompée quelque peu, l'apprentissage n'a pas encore échappé entièrement à cette « tare ».

Tableau 5-3

Nombre et proportion des apprentis dans certains pays, 1974

	Nombre (milliers)	En % de l'emploi civil total
Autriche	164	5,4
Canada[1]	67	0,7
France	197	0,9
Allemagne	1 130	5,2
Italie	670	3,6
Suisse	143	4,9
Royaume-Uni (1971)	463	2,1
États-Unis	291	0,3

1 Sauf le Québec.

SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, *L'apprentissage: Les grandes orientations*, Paris, 1979.

La rémunération par profession

La diminution des flux d'immigrants et les problèmes liés à la formation professionnelle figurent sûrement au nombre des principaux facteurs à l'origine des pénuries sélectives que connaît actuellement le Canada. D'autres facteurs semblent toutefois avoir contribué aux déséquilibres actuels, bien que de façon moins directe.

La structure de la rémunération professionnelle constitue l'un de ces éléments. Il est évident que celle-ci joue un rôle fondamental dans la répartition de la main-d'œuvre, puisque les salaires constituent un mécanisme essentiel d'harmonisation des travailleurs et des emplois. Des données empiriques, dont certaines sont présentées au chapitre 7, indiquent que les taux relatifs de rémunération, dans de nombreuses professions où il y a actuellement pénurie, ont subi un infléchissement au cours de la dernière décennie. Ce phénomène s'est surtout manifesté dans certaines catégories hautement spécialisées, où il s'est produit un rétrécissement de l'écart de salaire par rapport à la moyenne nationale et au taux de rémunération des emplois non spécialisés.

Il semble raisonnable de supposer que cette tendance à la compression des écarts salariaux a contribué aux carences actuelles. La plupart des professions en demande exigent des périodes de formation très longues et fort coûteuses; les jeunes sont donc peu enclins à s'y assujettir à moins que les avantages matériels éventuels leur paraissent suffisants. C'est dire que la diminution des salaires relatifs a tendance à décourager ceux qui auraient pu s'intéresser à ces professions.

Les entraves à la mobilité

La mobilité, ou le mouvement des travailleurs qualifiés vers les emplois disponibles, peut parfois jouer un rôle important dans l'allocation des ressources sur le marché du travail. Elle a acquis une pertinence toute particulière ces dernières années, l'expansion économique très rapide de l'Ouest canadien ayant suscité des demandes de main-d'œuvre que la population active locale n'a pu satisfaire pleinement.

Une analyse, même très sommaire, nous permet de noter que cette situation, conjuguée à un marché de l'emploi plutôt amorphe dans l'Est du pays, a entraîné un déplacement important des travailleurs vers les provinces de l'Ouest. Il y a cependant certains facteurs qui ont pu entraver la mobilité et contribuer ainsi aux déséquilibres dont nous avons parlé.

Les coûts associés à la réinstallation constituent l'un de ces facteurs. Au cours de la dernière décennie, les provinces de l'Ouest ont enregistré des gains de rémunération relatifs par rapport au reste du pays; en fait, les travailleurs de l'Alberta et, surtout, de la Colombie-Britannique gagnent davantage que la plupart des Canadiens. Il n'est toutefois pas évident que cet avantage relatif suffise à compenser la hausse du coût de la vie dans les provinces de l'Ouest, particulièrement en matière de logement. Il faut en outre tenir compte de l'adaptation sociale, souvent considérable, qu'impose la réinstallation; bien que difficilement quantifiable, ce facteur ne saurait être négligé.

Outre ces coûts économiques et sociaux, certains mécanismes de réglementation sont également susceptibles d'entraver la mobilité, en empêchant, dans certains cas, les travailleurs qualifiés d'utiliser leurs compétences. Le contrôle de l'octroi de permis, de certificats de qualification et de formules d'enregistrement est généralement considéré comme un moyen de protéger l'intérêt du public à l'égard de la qualité du service et de la sécurité. Ces formes de réglementation peuvent cependant avoir une conséquence imprévue, à savoir la création de barrières qui restreignent l'offre de main-d'œuvre.

Il faut aussi tenir compte d'un autre aspect, soit celui des pouvoirs accordés aux provinces et aux territoires en matière de réglementation des professions. Ainsi, existe-t-il au Canada à l'heure actuelle 12 séries différentes de mesures législatives concernant la formation, les normes et l'accréditation des compétences réglementées.

Dans un rapport récent, nous avons souligné que la réglementation devrait faire l'objet d'une réforme, particulièrement en ce qui concerne les professions et les emplois de cols blancs. Les entraves à l'accès à ces professions n'étaient pas considérées comme une source importante de problèmes, mais nous mettions en évidence les restrictions qu'imposent les différences interprovinciales en matière d'octroi de permis[14].

En ce qui concerne les métiers spécialisés, on relève des différences importantes entre les provinces. Ainsi, en 1980, il existait 153 programmes différents d'apprentissage dans les provinces du Canada. De ce nombre, seulement 11 étaient offerts dans l'ensemble du Canada; par contre, 101 programmes n'étaient fournis que dans une ou deux provinces. Il existe toutefois un programme interprovincial d'octroi de certificats de compétence qui, dans une certaine mesure, atténue les obstacles immédiats que présente en soi la délivrance de permis. Par contre, des différences marquées sur le plan de la qualité de la formation spécialisée offerte dans les diverses provinces semblent constituer des barrières plus considérables à la mobilité.

Conclusion

Les pénuries de main-d'œuvre qui se font sentir actuellement au Canada sont particulièrement remarquables du fait qu'elles se produisent au cours d'une période où le taux de chômage est très élevé. L'Ouest canadien connaît une forte croissance économique et, comme cela était prévisible, c'est dans cette région que les problèmes causés par la demande non satisfaite sont les plus graves. Les données recueillies de diverses sources, y compris notre propre Enquête sur les ressources humaines, indiquent toutefois qu'il y a aussi des pénuries dans certaines professions ailleurs au pays.

À l'échelle nationale, les lacunes les plus graves se manifestent dans les professions scientifiques et techniques et dans les métiers. Dans le passé, le Canada a toujours beaucoup compté sur l'immigration pour répondre à ses besoins dans ces domaines, mais le repli de cette source de main-d'œuvre depuis quelques années a rendu encore plus évidente la nécessité de développer les compétences requises ici même. Malheureusement, le Canada ne s'est pas

encore montré à la hauteur de la situation. L'industrie a trop peu investi dans les ressources humaines et les systèmes publics d'enseignement et de formation ne se sont pas suffisamment éveillés aux besoins du marché du travail.

D'autres facteurs, aussi, ont contribué à l'émergence de ces difficultés. Soulignons notamment la valorisation excessive des carrières professionnelles, les écarts de rémunération et les barrières à la mobilité. Nous n'avons pu traiter ici de l'importance de la gestion efficace des ressources humaines, mais c'est là sans doute une question à laquelle il faudra s'intéresser.

Du côté des solutions possibles, il faut admettre que l'immigration est peu susceptible de jouer un rôle significatif dans un avenir prévisible, contrairement à ce qui s'est produit dans le passé. Il faut donc mettre l'accent sur le perfectionnement des travailleurs nés au Canada. Toutes les parties intéressées doivent s'y employer. Il faudra que le secteur privé accroisse ses activités dans ce domaine et que les programmes gouvernementaux s'ajustent mieux aux besoins du marché.

Une fois ces compétences obtenues, il faudra faciliter le déplacement des travailleurs formés vers les emplois disponibles. La mobilité prendra sans doute encore plus d'importance au cours des années 80, en raison même de l'importance de l'activité économique qui devrait se manifester dans certaines régions moins peuplées du pays. Puisque des coûts sociaux et personnels peuvent déjà entraver ce mécanisme d'allocation de la main-d'œuvre, il faudra éviter d'y ajouter des barrières institutionnelles. Toute réglementation des professions qui conduit à une restriction de l'offre devra être soigneusement examinée; s'il est possible de protéger l'intérêt public d'une autre façon, il faudra la modifier.

Les pénuries de main-d'œuvre indiquent aussi qu'il faudrait améliorer la prévision des conditions du marché du travail et essayer surtout d'établir des projections régionales de l'offre et de la demande ventilées par profession. Comme nous l'avons déjà vu, il existe un certain nombre d'obstacles à franchir avant d'atteindre un tel objectif. Le plus fondamental, peut-être, est l'absence de données permettant d'évaluer les déséquilibres des stocks de main-d'œuvre.

Nul n'en peut douter, les pénuries actuelles révèlent l'importance de la formation des compétences requises pour le marché du travail. Actuellement, certains facteurs donnent à penser que le reste de la décennie sera témoin de dislocations encore plus nombreuses et plus considérables. Premièrement, dans bon nombre de secteurs critiques, les effectifs diminueront en raison des taux de retraite élevés dans une population active vieillissante. En second lieu, il faudra reconnaître l'ampleur et la nature très particulière des besoins de main-d'œuvre suscités par les grands projets énergétiques dans les provinces de l'Ouest et les territoires. Troisièmement, il pourra devenir nécessaire d'effectuer des ajustements importants sur le marché du travail, en raison des répercussions de l'évolution économique internationale sur plusieurs secteurs industriels. Enfin, le progrès technologique – notamment la diffusion de la microélectronique – continuera d'exercer ses effets sur la demande de main-d'œuvre. Voilà autant de facteurs qui requerront incontestablement des adaptations considérables au cours des années 80.

6 Chômage et dynamisme du marché du travail

Le chômage est un autre exemple classique du dilemme que pose l'identification des problèmes auxquels font face les responsables des politiques – dilemme auquel nous avons fait allusion au début du chapitre précédent. Certes, on peut dire que, dans l'ensemble, le marché du travail canadien fonctionne assez bien; néanmoins, le chômage demeure un mal économique et social grave. C'est pourquoi le Conseil économique étudie, depuis plusieurs années déjà, les phénomènes que recèlent les statistiques officielles sur le chômage. Nos recherches démontrent que, contrairement à une opinion largement répandue, le chômage au Canada n'est pas d'abord un phénomène de courte durée et qu'il n'est pas imputable à la seule mobilité des travailleurs. De cette démonstration découle un corollaire extrêmement important, à savoir que toute politique s'inspirant d'un diagnostic incorrect constitue presque sûrement un remède mal approprié.

Comme nous l'avons déjà indiqué (graphique 2-2), un certain nombre de pays occidentaux industrialisés ont vu leur taux de chômage s'accroître considérablement au cours des années 70. Ce phénomène a incité de nombreux chercheurs, notamment aux États-Unis, à se pencher sur la nature et la signification du chômage, et il a engendré tout un ensemble d'études formant ce qu'on a appelé l'« approche dynamique » du marché de l'emploi, axée sur l'interprétation du chômage comme manifestation de la mobilité des travailleurs. Ces travaux d'analyse portent sur les flux entre les trois états relatifs à l'activité sur le marché du travail : l'emploi, le chômage et l'inactivité (« hors de la population active »). À dessein ou non, les travaux de ces chercheurs ont contribué à une vision du chômage qui le présente comme un phénomène anodin et tend ainsi à atténuer ses conséquences économiques et sociales.

Bien qu'il ne partage pas cette vision, le Conseil économique a lui-même fait œuvre de pionnier en étudiant, dans son rapport de 1976 – intitulé *Des travailleurs et des emplois* –, les flux d'activité dans le contexte canadien[1]. D'importantes recherches effectuées plus récemment renouvellent l'interprétation du chômage au Canada et indiquent qu'un manque généralisé d'emploi se traduit par de longues périodes de chômage et engendre des pertes sur les plans économique et social.

L'approche dynamique : un chômage de mobilité

On peut considérer les données sur le marché du travail qui sont rendues publiques chaque mois comme des « photographies instantanées » montrant le nombre de personnes qui se trouvent, à un moment déterminé, dans chacun des trois états. Se fondant sur les résultats de son enquête mensuelle, Statistique Canada répartit la population en âge de travailler (15 ans ou plus) en deux groupes, soit la population active et la population inactive. La première est à son tour divisée en personnes occupées et en personnes en chômage[2]. Cette subdivision du marché du travail, effectuée à un moment précis, correspond au concept de « stock ». Elle sert de base aux études traditionnelles de la question du chômage.

Or, les données de stock – l'ensemble des chômeurs à un moment donné, par exemple – varient constamment en raison du passage des actifs d'un état à l'autre. Au début des années 70, les économistes ont commencé à se rendre compte qu'on pourrait mieux comprendre la nature du chômage non pas en étudiant les flux enregistrés à un moment précis seulement, mais en examinant ces flux dans une perspective dynamique, c'est-à-dire en analysant leur évolution dans le temps. Pour reprendre notre métaphore, ils ont trouvé utile d'étudier non seulement les « instantanés » de la population active, mais aussi le « film » qui suit le mouvement incessant des personnes qui trouvent ou quittent un emploi au cours d'une période donnée.

Déjà, dans *Des travailleurs et des emplois*, le Conseil avait signalé que les variations nettes des stocks entre deux points dans le temps paraissent infimes lorsqu'on les compare aux flux bruts qui se

Tableau 6-1

Stocks et flux du marché du travail, Canada, janvier-février 1981

Milliers

		Statut d'activité en février		
		Travailleurs	Chômeurs	Inactifs
Statut d'activité en janvier				
Travailleurs	10 462	10 115	152	195
Chômeurs	945	225	546	174
Inactifs	6 758	238	215	6 305
Population d'âge actif en janvier	18 165	10 578	913	6 674
Accroissement net de janvier à février	27	5	15	8
Population d'âge actif en février	18 192	10 583	928	6 682

SOURCE Données de Statistique Canada.

produisent au cours de la même période. Un aperçu plus récent, relatif aux flux de janvier à février 1981 (tableau 6-1), permet de tirer la même conclusion. Entre ces deux mois, le nombre de chômeurs est passé de 945 000 à 928 000, soit une baisse de 17 000 seulement. Cette variation nette cache toutefois des mouvements importants : 367 000 personnes sont venues gonfler le stock de chômeurs (soit 152 000 qui occupaient antérieurement un emploi et 215 000 qui étaient jusqu'alors inactives), alors que 399 000 individus en sont sortis (soit 225 000 qui ont trouvé un emploi et 174 000 qui ont quitté la population active).

Les tenants de la thèse du « chômage de mobilité » soulignent que, dans cette perspective, un grand nombre de personnes se trouvent, à un moment ou l'autre, sans travail et que, par conséquent, le fardeau du chômage est largement réparti dans l'ensemble de la population active. Étant donné que la durée de ces séjours en chômage est généralement assez brève, ils soutiennent que les gens peuvent se trouver un emploi rapidement et que les privations causées par le chômage sont limitées. Enfin, comme les groupes qui affichent des taux de chômage élevés ont également des taux de roulement importants et sont, par conséquent, plus susceptibles d'entrer en chômage, certains vont même jusqu'à affirmer que le chômage résulte d'un comportement qui amène les travailleurs à manifester des tendances instables du point de vue de la conservation de leur emploi. Comme ces personnes sont également sans travail moins longtemps que les autres chômeurs, ces observateurs concluent qu'il existe suffisamment d'emplois pour ceux qui veulent travailler :

> C'est faire une description inexacte de notre économie et fausser l'orientation des politiques que d'affirmer qu'une bonne partie des chômeurs sont incapables de se trouver un emploi. Il est plus juste de dire que nous sommes en présence d'un marché dynamique où presque tous les chômeurs peuvent se trouver un emploi correspondant à leur travail habituel dans un délai relativement court. Le problème ne tient pas à l'absence d'emplois de ce genre, mais plutôt au fait qu'ils ne sont pas intéressants. Une bonne partie des chômeurs et une part encore plus importante de la main-d'œuvre perdue sont formées de personnes qui considèrent que les emplois offerts non seulement n'offrent aucun intérêt, mais qu'ils sont peu susceptibles de leur servir de tremplin pour l'avenir[3].

Bref, les tenants de cette théorie considèrent que le chômage est surtout « frictionnel » (lorsqu'il s'écoule un laps de temps entre deux emplois) ou « volontaire » (lorsque les chômeurs décident de ne pas accepter les emplois offerts). Cette vision a incité bon nombre d'analystes du marché du travail à souligner qu'on pourrait réduire le chômage en facilitant la recherche d'un emploi et en encourageant les travailleurs à se stabiliser dans leur emploi, plutôt que de multiplier les emplois.

Les composantes du taux de chômage

La théorie du « chômage de mobilité » s'applique-t-elle au Canada ? Jusqu'à tout récemment, le manque de données entravait sensiblement l'analyse des flux d'activité. On peut désormais étudier cette question et celle de la durée du chômage de façon plus approfondie, grâce aux données sur les flux bruts que Statistique Canada nous a fournies.

Le taux de chômage au cours d'un mois donné se compose de deux éléments : la proportion de personnes qui entrent en chômage durant ce mois (ce qu'on appelle l'« incidence » du chômage) et la durée moyenne des périodes de chômage[4]. L'équation suivante exprime cette relation :

taux de chômage[5] = incidence x durée (en mois).

L'utilité de cette équation tient au fait qu'elle permet aux responsables des politiques, quand vient le temps de porter un diagnostic sur le chômage, de connaître les apports respectifs de ces deux éléments. Ces apports figurent au tableau 6-2, duquel se dégagent trois conclusions majeures[6]. Tout d'abord, la hausse du taux de chômage est liée à une incidence plus élevée des entrées en chômage. Deuxièmement, les groupes démographiques qui affichent des taux élevés sont souvent sans emploi moins longtemps. Prises ensemble, ces deux constatations indiquent que c'est la probabilité d'entrer en chômage, et non sa durée, qui constituerait l'explication première des taux élevés qu'affichent certains groupes démographiques. Enfin, la durée moyenne d'une période de chômage est relativement brève – d'environ deux mois dans le cas des jeunes, par exemple – et elle ne varie pas beaucoup d'un groupe démographique à l'autre.

Tableau 6-2

Indicateurs de chômage suivant le groupe démographique, Canada, 1980

Pourcentages

	Taux de chômage		Périodes de chômage	
	Observé	Calculé	Incidence	Durée[1]
Hommes				
15-19 ans	17,1	16,2	8,0	2,0
20-24 ans	11,5	11,0	4,2	2,6
25-44 ans	5,2	5,2	1,9	2,8
45-64 ans	4,2	4,4	1,7	2,6
Moyenne	6,9	6,8	2,7	2,5
Femmes				
15-19 ans	15,3	13,6	7,1	1,9
20-24 ans	10,7	9,6	4,2	2,3
25-44 ans	7,0	6,4	3,0	2,2
45-64 ans	5,8	5,8	2,5	2,3
Moyenne	8,4	7,7	3,6	2,2
Moyenne globale	7,5	7,1	3,1	2,3

1 Périodes complètes (en mois).
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada; aussi, *La population active*, décembre 1980.

La structure régionale du chômage révèle, elle aussi, que les taux élevés vont de pair avec une forte incidence des entrées en chômage (tableau 6-3). Dans ce cas, cependant, l'incidence n'est généralement pas compensée par une durée plus brève. En fait, par rapport à la moyenne établie pour le Canada, toute région affichant un taux de chômage plus faible manifeste non seulement une incidence également moins élevée, mais aussi une durée plus courte. Les écarts entre les taux sont donc en relation directe avec les écarts entre les durées[7]. Dans les provinces des Prairies, par exemple, l'incidence du chômage équivaut à environ 70 % de la moyenne canadienne, alors que la durée équivaut à 78 %. Au Québec, les proportions correspondantes sont supérieures à la moyenne canadienne, de 21 et 15 %, respectivement. On peut donc supposer que la variabilité de la durée du chômage joue, comme son incidence, un rôle important à l'égard de la structure régionale des taux de chômage.

Tableau 6-3

Indicateurs de chômage suivant la région, Canada, 1980

Pourcentages

	Taux de chômage		Périodes de chômage	
	Observé	Calculé	Incidence	Durée[1]
Provinces de l'Atlantique	11,2	10,7	4,6	2,3
Québec	9,9	9,9	3,7	2,7
Ontario	6,9	6,6	2,9	2,3
Provinces des Prairies	4,3	3,9	2,1	1,8
Colombie-Britannique	6,8	5,6	2,7	2,0
Canada	7,5	7,1	3,1	2,3

1 Périodes complètes (en mois).
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada; aussi, *La population active*, décembre 1980.

Le rôle de l'incidence et de la durée du chômage peut varier en fonction de la conjoncture économique, c'est-à-dire du degré de tension du marché du travail. Bien que les données dont nous disposons pour les flux bruts (pour la période de 1976 à 1980) ne révèlent pas une très grande variation conjoncturelle, nous nous sommes servis des années 1976 et 1978, qui montrent les écarts de taux les plus marqués, pour examiner le rôle de l'incidence et de la durée à l'égard de ces variations (tableau 6-4). On peut voir que les différences de durée y contribuent dans une proportion de près de 70 %. Cela est moins vrai, cependant, pour les groupes plus jeunes, où l'incidence et la durée ont une importance à peu près égale[8]. C'est donc dire qu'en étudiant la nature du chômage, il faut tenir compte de sa durée.

Tableau 6-4

Contribution de l'incidence et de la durée du chômage aux variations du taux de chômage, suivant les groupes démographiques, Canada, 1976-1978

	Hausse du taux de chômage (en points de pourcentage)	Contribution en (%)	
		Incidence	Durée
Hommes			
15-19 ans	1,2	52,0	48,0
20-24 ans	1,3	58,2	41,8
25-44 ans	0,7	27,6	72,4
45-64 ans	1,2	23,4	76,6
Moyenne	0,9	31,7	68,3
Femmes			
15-19 ans	2,3	74,0	26,0
20-24 ans	1,8	48,0	51,0
25-44 ans	0,9	-16,8	116,8
45-64 ans	1,0	14,7	85,3
Moyenne	1,2	26,6	73,4
Hommes et femmes			
15-19 ans	1,7	65,9	34,1
20-24 ans	1,5	52,1	47,9
25-44 ans	0,8	17,2	82,8
45-64 ans	1,0	18,6	81,4
Moyenne globale	1,0	30,5	69,5

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada.

La durée du chômage

L'indice traditionnel de la durée moyenne du chômage comporte certaines lacunes. Aussi simple qu'il puisse paraître, ce concept est en effet très difficile à quantifier. Si chaque séjour en chômage pouvait être « suivi à la trace » du début à la fin, il serait relativement facile de calculer une moyenne des périodes complètes, qui représenterait alors un indicateur véritable du chômage réel. Toutefois, les données publiées par Statistique Canada sont tirées d'enquêtes mensuelles portant sur des personnes qui, au moment du sondage, sont sans travail et continueront peut-être de l'être par la suite. En d'autres termes, l'enquête prend un « instantané » des périodes de chômage en cours. Les répondants peuvent donc indiquer depuis combien de temps ils sont en chômage, mais non pas combien de temps ils le resteront. Aussi les chiffres officiels ont-ils tendance à sous-estimer la durée des périodes complètes, mais ils peuvent également la surestimer en raison d'un « biais de durée » : plus il y a longtemps qu'on est chômeur, plus on a de chance d'être compris dans l'enquête et, par conséquent, plus l'estimation de la durée moyenne est élevée. Il faut aussi signaler que les séjours en chômage très courts (d'une durée de quelques semaines seulement), commençant et se terminant entre deux enquêtes consécutives, échappent totalement aux statistiques. Globalement, donc, les données officielles ont tendance à surestimer la durée moyenne du chômage et doivent être interprétées avec prudence.

En recourant à un concept qui établit une relation entre la probabilité qu'un individu a de cesser d'être chômeur (en se trouvant un emploi ou en quittant le marché du travail) et la durée du chômage[9], nous avons calculé la durée des périodes complètes et comparé nos résultats aux indices d'ancienneté moyenne du chômage publiés par Statistique Canada (tableau 6-5). Nous avons aussitôt constaté que les chiffres de Statistique Canada surévaluent la durée moyenne des périodes complètes de plus de 50 % pour la plupart des années étudiées. En fait, la durée moyenne est assez brève.

Tableau 6-5

Durée moyenne des périodes de chômage en cours et des périodes complètes, Canada, 1976-1980

Mois

	1976	1977	1978	1979	1980
Périodes en cours[1]	3,2	3,4	3,6	3,4	3,4
Périodes complètes	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2

1 Les durées en mois sont obtenues en divisant les durées en semaines par 4,33.

SOURCE Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active, 1975-1978*, nº 71-529; *La population active*, divers numéros; les chiffres pour les durées complètes sont des estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada.

La concentration du chômage

Les chiffres mentionnés ci-haut indiquent qu'en moyenne, le chômage est de courte durée, mais il reste possible qu'il soit concentré pour une bonne part dans des périodes longues. L'exemple qui suit montre l'importance de ce facteur. Supposons qu'on enregistre chaque mois dix entrées en chômage d'une durée d'un mois et une de 12 mois. Le chômage total représenté par ces onze périodes sera alors de 22 mois. La durée moyenne ne sera que de deux mois, mais la période de 12 mois comptera pour plus de la moitié de l'ensemble (environ 55 %). Comme dix des onze périodes – c'est-à-dire 91 % –

ne dureront qu'un mois, les autres 9 % représenteront donc 55 % du chômage total. C'est ce qu'on entend par la concentration du chômage dans des périodes de longue durée.

Notre analyse montre qu'en 1980, environ 55 % des séjours en chômage n'ont pas duré plus d'un mois (tableau 6-6). Les longues périodes (de plus de six mois) représentaient une part disproportionnée du chômage total. La raison évidente d'un tel déséquilibre, c'est qu'une période de six mois, par exemple, contribue six fois plus au chômage global qu'une période d'un mois seulement. Les résultats obtenus montrent que les périodes d'une durée supérieure à six mois ne représentent que 4,9 % de toutes les périodes, mais 21 % du chômage global au Canada. Ce qui est plus révélateur, toutefois, c'est que les séjours de plus de trois mois comptent pour 45 % du chômage global. L'importance de ces chiffres se dégage clairement quand on considère que, si toutes les pénuries de chômage dépassant trois mois en 1980 étaient exclus, le taux de chômage aurait alors été inférieur d'environ 45 % au chiffre officiel pour cette année-là; en d'autres mots, il aurait été de 4,1 % au lieu de 7,5 %.

Tableau 6-6

Périodes de chômage observées et « normales », et chômage total, suivant la durée des périodes, Canada, 1980

Pourcentages

	Périodes observées	Périodes « normales »
Périodes		
Prenant fin en un mois	55,3	43,0
Dépassant trois mois	16,4	18,5
Dépassant six mois	4,9	3,4
Chômage total		
Plus de trois mois	45,0	42,4
Plus de six mois	20,6	12,3

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada.

Il faut souligner que la proportion du chômage global imputable à des périodes prolongées est constamment plus élevée qu'elle ne le serait si tous les chômeurs avaient invariablement les mêmes chances de trouver un emploi. En d'autres termes, même si ces individus présentaient tous les mêmes caractéristiques à tous égards et avaient donc les mêmes chances de se trouver du travail, certains resteraient chômeurs plus longtemps que d'autres si le nombre d'emplois était relativement limité, car le succès à la « loterie des emplois » ne pourrait favoriser tout le monde en même temps. Le chômage de longue durée observé dans de telles conditions pourrait donc être considéré comme « normal ». Nos travaux indiquent que la contribution des séjours longs est plus élevée que la « normale » (selon la définition présentée ici) d'environ 67 % en 1980 (soit 20,6 % par rapport à 12,3 %). Ainsi, une des principales caractéristiques de la concentration du chômage dans les durées longues est que celles-ci y contribuent davantage qu'on ne serait en droit de s'attendre dans des circonstances « normales ».

Cette concentration pourrait tout simplement tenir à l'hétérogénéité des demandeurs d'emploi et aux différences qui les séparent quant à la probabilité de sortir du chômage. Le comportement des travailleurs peut varier selon certaines caractéristiques démographiques, par exemple. On constate néanmoins une concentration significative du chômage dans les séjours de longue durée pour chacune des catégories démographiques. En fait, lorsqu'on tient compte également de diverses autres caractéristiques des demandeurs d'emploi, on découvre toujours une concentration disproportionnée du chômage dans les longues périodes. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que, indépendamment de tout autre facteur, les chances de trouver un emploi diminuent à mesure que croît la durée du chômage.

La concentration du chômage dans les séjours de longue durée n'est que l'un des signes des difficultés qu'éprouvent les personnes à la recherche d'un emploi. Nos travaux montrent que ces difficultés sont plus graves pour les hommes que pour les femmes, surtout parmi les adultes (âgés de 25 à 44 ans). En 1980, les périodes de plus de six mois constituaient environ 32 % du chômage global observé chez les hommes de cette tranche d'âge (55 % pour les périodes de plus de trois mois). Toutefois, par rapport à la concentration « normale » en séjours de longue durée, nos résultats révèlent des écarts importants entre les différentes cohortes démographiques : la concentration est généralement plus forte chez les adultes que chez les jeunes et nettement plus prononcée chez les femmes de 45 à 64 ans et les hommes de 20 à 24 ans.

D'autres sources d'information sur le chômage font aussi état d'une forte incidence du chômage de longue durée. L'enquête effectuée en 1978 par le ministère de l'Industrie et du commerce dans le cadre de son « Projet de dépistage de la main-d'œuvre » (PDM) est particulièrement intéressante. Mais, comme l'enquête se déroulait dans des localités ayant des problèmes de chômage particuliers, les résultats ne sauraient être appliqués à l'ensemble du Canada[10]. Chaque répondant était invité à décrire son expérience sur le marché du travail au cours des cinq années antérieures à l'enquête. Chaque séjour en

chômage rapporté (à l'exception du dernier dans certains cas) était complet, en ce sens qu'il s'était terminé par une prise d'emploi. Fait intéressant, les séjours de courte durée ont relativement peu d'importance dans cette série de données (tableau 6-7). Les périodes inférieures à trois mois ne représentent que 32 % de toutes les périodes et seulement 9 % du chômage global. D'autre part, les séjours de longue durée (dépassant six mois) constituent plus du tiers de l'ensemble des périodes et représentent plus des deux tiers du chômage global.

Tableau 6-7

Distribution des périodes de chômage et du chômage total suivant la durée des périodes, Canada, 1973-1978

Pourcentages

	Périodes de chômage	Chômage total
Un mois ou moins	5,9	0,8
Deux mois ou moins	19,0	4,0
Trois mois ou moins	31,6	9,2
Six mois ou moins	62,3	32,4
Neuf mois ou moins	81,3	56,0
Plus de neuf mois	18,7	44,0
Total	100,0	100,0

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données tirées du Projet de dépistage de la main-d'œuvre (1978) du ministère de l'Industrie et du commerce.

Nous devons conclure, d'après ce qui précède que, même si le phénomène global du chômage est caractérisé par des flux d'entrée et de sortie considérables, c'est un petit groupe de personnes qui doit en supporter le fardeau. Ce groupe contribue d'ailleurs de façon disproportionnée au taux de chômage publié par Statistique Canada. La part qu'il représente est encore plus évidente dans les localités qui sont frappées davantage par le manque d'emplois.

Le rôle de la demande globale

Nous avons montré que les périodes de longue durée jouaient un rôle important dans la détermination du chômage total et du taux de chômage; nous observons également que l'importance qu'elles représentent est étroitement liée à l'état de la demande dans l'économie. Le premier effet d'une diminution de la demande de main-d'œuvre est de limiter l'embauche, ce qui entraîne un accroissement de la durée moyenne du chômage. La réduction des effectifs, qui contribue à accroître l'incidence du chômage, ne vient que plus tard. L'effet des facteurs cycliques sur la durée du chômage montre donc à quel point la rareté des emplois influe sur le taux de chômage.

Les données sur les flux bruts pour les années 1976 à 1980 ne nous permettent pas d'analyser directement l'influence du cycle économique sur la durée du chômage. On peut cependant l'évaluer indirectement en comparant des marchés du travail où les taux de chômage sont très différents, par exemple ceux des diverses provinces, encore qu'il faudrait alors tenir compte des différences structurelles qui existent entre ces marchés.

Compte tenu de cette réserve, nous avons constaté des tendances fort différentes dans les cinq régions du Canada (tableau 6-8). Les écarts les plus évidents se dégagent de la comparaison entre le Québec et les provinces des Prairies. La durée moyenne des périodes complètes de chômage est

Tableau 6-8

Durée moyenne des périodes de chômage et proportion des périodes de chômage et du chômage total, suivant la durée de la période et la région, Canada, 1980

	Provinces de l'Atlantique	Québec	Ontario	Provinces des Prairies	Colombie-Britannique	Canada
Durée moyenne des périodes (en mois)						
Complètes	2,2	2,5	2,2	1,8	1,9	2,2
«Chercheurs insaisissables»	5,0	5,3	4,3	3,4	3,7	4,5
Périodes dépassant (%)						
Trois mois	16,9	21,0	16,4	10,0	11,8	16,4
Six mois	4,6	7,2	4,8	2,1	3,3	4,9
Chômage total attribuable à des périodes dépassant (%)						
Trois mois	44,3	52,8	44,8	30,7	36,8	45,0
Six mois	18,4	27,0	20,2	9,9	15,7	20,8

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada.

Tableau 6-9

Distribution des périodes de chômage suivant leur dénouement et la région, Canada, 1980

Pourcentages

	Provinces de l'Atlantique	Québec	Ontario	Provinces des Prairies	Colombie-Britannique	Canada
Dénouement						
Prise d'emploi	48,3	50,0	58,5	62,7	60,8	55,8
Sortie d'activité	51,7	50,0	41,5	37,3	39,2	44,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada.

plus longue d'environ 40 % au Québec. En outre, le fardeau du chômage prolongé est beaucoup plus lourd dans cette province que dans toutes les autres : 7 % de tous les séjours en chômage au Québec dépassent six mois, ce qui représente 27 % du chômage global dans cette province; pour les Prairies, les chiffres correspondants sont de 2 et 10 %, respectivement, soit environ trois fois moins qu'au Québec. Les autres régions se situent entre ces deux extrêmes, l'Ontario se maintenant très près de la moyenne canadienne. Si, par rapport à l'Ontario, les provinces de l'Atlantique semblent en meilleure position que le Québec, cela tient surtout au fait que leur taux de sortie d'activité est plus élevé que le taux ontarien (tableau 6-9).

Le Conseil a récemment étudié en profondeur le marché du travail de Terre-Neuve[11], et les résultats obtenus dans le cadre de ces travaux confirment les conclusions exposées plus haut, à savoir que la durée du chômage, notamment quand elle dépasse trois mois, est un indicateur important de la rareté des emplois. Dans les régions où les emplois sont nombreux, le chômage de longue durée ne contribue au chômage total que de façon limitée. Lorsque les emplois sont rares, il en représente au contraire une part disproportionnée.

Le chômage récurrent

Jusqu'à maintenant, nous avons examiné l'incidence du chômage de longue durée dans le contexte de périodes isolées de chômage. Le chômage récurrent, subi par une proportion assez importante de la population active, est un autre aspect de la concentration du chômage. C'est donc dire que les données relatives à des périodes de chômage indépendantes entraînent une sous-estimation de la durée totale du chômage pour les personnes concernées.

L'Enquête de Statistique Canada sur l'activité annuelle fournit des données qui permettent d'évaluer l'incidence du chômage récurrent. L'enquête effectuée en 1980 révèle que quelque 16 % des personnes ayant connu le chômage à un moment quelconque au cours de l'année 1979 ont été en chômage au moins deux fois durant l'année (tableau D-1)[12]. L'incidence du chômage récurrent s'accroît avec l'allongement de la période d'observation. Les résultats du PDM révèlent qu'en cinq ans, près de 35 % des personnes interrogées ont connu plusieurs périodes de chômage. À noter, de nouveau, que ce chiffre ne s'applique pas à l'ensemble du marché de l'emploi au Canada; nous le citons ici pour souligner la fréquence du chômage récurrent.

Ces résultats montrent qu'on ne peut évaluer la gravité du chômage pour ses victimes sans tenir compte de sa récurrence. Le nombre total de semaines de chômage au cours de l'année, sans référence au nombre de périodes, en constitue d'ailleurs un autre indicateur. Dans cette optique, les données de l'Enquête sur l'activité annuelle montrent que le temps de chômage accumulé par les 16 % de chômeurs qui ont connu cette situation pendant plus de six mois comptait pour environ 45 % du chômage global en 1979 (tableau D-2). La proportion de ceux qui avaient été en chômage plus de trois mois était encore plus élevée (36 %), et ces personnes représentaient environ les trois quarts du chômage total observé cette année-là. À l'autre extrême, le tiers des personnes sans emploi l'ont été durant un mois ou moins; elles ne représentaient que 6 % du chômage global. Manifestement, les tenants de la thèse du « chômage de mobilité » mettent l'accent sur cette dernière catégorie et sous-estiment par conséquent l'importance des chômeurs dont la situation est vraiment pénible.

Le chômage et les retraits du marché du travail

Devant une présence aussi persistante du chômage, l'élaboration de politiques destinées à

l'enrayer exige que l'on circonscrive le plus précisément possible les groupes de travailleurs les plus exposés à en subir les méfaits. Comme nous le verrons, l'identification des individus et des groupes victimes du chômage de longue durée est étroitement liée à une perception adéquate du phénomène des sorties d'activité.

Le phénomène des demandeurs d'emploi découragés

Cette question se pose parce que la démarcation entre le chômage et l'inactivité est plutôt floue. Elle est établie suivant que l'individu sans travail « recherche ou non activement un emploi », formule elle-même ambiguë. Il arrive que le chômeur, même s'il désire toujours un emploi, cesse d'en chercher activement parce qu'il estime qu'il n'y en a pas. On dit alors souvent qu'il est un « travailleur découragé » (il serait plus exact de dire « chômeur » ou « demandeur d'emploi découragé »). Les estimations officielles du chômage excluent ces personnes, de sorte que, dans leur cas, la durée calculée du chômage serait aussi sous-estimée. Il peut également arriver que le chômeur cesse de chercher un emploi pendant une journée ou une semaine, pour attendre les réponses des employeurs qu'il a déjà approchés, par exemple. Certains économistes soutiennent que ces périodes d'arrêt de la recherche, qui sont assez fréquentes, ont pour effet de diminuer la durée moyenne des périodes de chômage, tout en augmentant leur incidence. Or, en réalité, il s'agit ici d'un chômage prolongé. C'est pourquoi l'expression « sans emploi » est souvent préférée pour mesurer le fardeau du chômage. Dans les deux exemples examinés ci-haut, les sorties d'activité conduisent, surtout dans le cas de certains groupes démographiques, à une sous-estimation de la difficulté de trouver un emploi que les données sur la durée moyenne des séjours en chômage sont censées refléter.

Une forte proportion des séjours en chômage (environ 44 % en 1980) débouchent non pas sur un emploi, mais sur le retrait du marché du travail (tableau D-3). Si toutes les périodes de chômage prenaient fin uniquement par des prises d'emploi, c'est-à-dire s'il n'y avait aucune sortie d'activité, la période moyenne serait beaucoup plus longue (près de 4,5 mois). Ce concept de durée s'applique à ceux qu'on peut appeler « les chercheurs inlassables », ceux qui restent en chômage jusqu'à ce qu'ils trouvent un emploi. La durée de la recherche de travail pour ces chômeurs atteint presque le double de celle qui a été enregistrée au tableau 6-5; la différence entre ces deux séries de chiffres illustre bien l'importance des sorties d'activité à partir du chômage.

L'analyse qui précède montre comment les données sur les sorties d'activité peuvent sous-estimer l'importance du chômage de longue durée. Dans la mesure où les demandeurs d'emploi découragés ne sont pas comptabilisés parmi les chômeurs, ils compliquent l'application des politiques lorsqu'ils réintègrent le marché du travail dès que la conjoncture de l'emploi semble s'améliorer. Même si cette amélioration entraîne un accroissement du nombre d'emplois, en effet, le taux de chômage peut fort bien ne pas baisser. C'est pourquoi il importe de savoir quelle proportion des sorties d'activité pourrait représenter le phénomène du découragement.

À un extrême, on pourrait considérer que tous ces retraits sont attribuables à des décisions volontaires qui n'ont rien à voir avec les difficultés rencontrées sur le marché du travail; la décision de se consacrer à plein temps à sa famille en est un exemple. À l'autre extrême, on pourrait les envisager comme imputables uniquement au découragement. Selon la première hypothèse, la période moyenne du chômage dure entre deux mois et deux mois et demi; dans le second cas, entre quatre et cinq mois (tableau 6-10).

Malheureusement, on ne comprend pas encore très bien la nature des sorties d'activité ni les motifs derrière ce comportement. Le chômeur consacrera en effet beaucoup de temps à la recherche d'un emploi avant d'abandonner le marché du travail faute d'en trouver, mais il peut aussi arriver que des considérations non économiques l'incitent à le quitter beaucoup plus tôt. Si l'on ne tient compte que des retraits qui se produisent après trois et cinq mois de chômage, on peut établir un intervalle d'estimations du nombre de « chômeurs découragés ». Nos recherches indiquent qu'en 1980, la proportion des sorties d'activité attribuables au découragement après trois mois de recherche pouvait atteindre jusqu'à 20 %; le chiffre correspondant pour les sorties d'activité après cinq mois était de 9 % (tableau 6-11). Ces chiffres équivalaient à une moyenne de 106 000 à 225 000 personnes par mois. Si ces demandeurs d'emploi découragés avaient été ajoutés au nombre officiel de chômeurs, le taux de chômage pour 1980 se serait établi entre 8,4 et 9,4 %, au lieu du chiffre de 7,5 % donné dans les statistiques officielles. Selon une étude antérieure du Conseil, il y avait 244 000 « travailleurs » découragés en mars 1978[13]. On ne doit pas s'étonner de voir que le chiffre estimatif pour 1978 est plus élevé que celui de 1980, puisque la conjoncture de l'emploi en 1978 était la plus faible de la décennie et qu'il y a un rapport évident entre le découragement et les perspectives de l'emploi. Compte tenu de la situation du marché en 1980, on peut estimer sans crainte d'erreur le nombre de chômeurs découragés cette année-là à 150 000,

Tableau 6-10

Durée moyenne des périodes de chômage et proportion de celles qui se terminent par une sortie d'activité, suivant l'âge et le sexe, Canada, 1980

	Âge						
	15-19 ans	20-24 ans	25-44 ans	45-64 ans	Femmes	Hommes	Hommes et femmes
Durée moyenne (en mois)							
Périodes en cours[1]	2,9*		3,7	4,4**	3,3	3,5	3,4
Périodes complétées	1,9	2,4	2,4	2,3	2,0	2,4	2,2
«Chercheurs inlassables»	4,5	4,2	4,4	4,7	4,9	4,1	4,5
Proportion des périodes se terminant par une sortie d'activité (%)	52,5	36,7	40,9	46,1	52,7	36,4	44,2

*Durée moyenne pour les personnes de 15 à 24 ans.
**Durée moyenne pour les personnes de 45 ans ou plus.
1 Les durées en mois sont obtenues en divisant les durées en semaines par 4,33.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada; aussi, *La population active*, décembre 1980.

chiffre qui se situe à peu près au centre de l'intervalle indiqué plus haut. Ce nombre dépasse quelque peu celui des personnes (111 000) qui ont déclaré à Statistique Canada, en mars 1980, qu'elles désiraient travailler mais avaient quitté le marché du travail parce qu'il n'y avait pas d'emplois[14].

Le tableau 6-9 démontre clairement qu'au moins une partie des sorties d'activité sont une manifestation du découragement des chômeurs. Lorsque le marché du travail traverse une période d'expansion et que les emplois sont relativement nombreux, on serait en droit de penser que la plupart des chômeurs pourraient se trouver du travail et que la fréquence des flux du chômage vers l'inactivité serait moindre, les sorties d'activités étant alors généralement imputables à des motifs personnels. Nos données confirment cette hypothèse. Dans les provinces des Prairies, par exemple, près des deux tiers des séjours en chômage se soldent par des prises d'emploi; les autres se terminent par des sorties d'activité. Dans les provinces de l'Atlantique, par contre, moins de la moitié des intervalles de chômage aboutissent à un emploi. Comme on pouvait s'y attendre, nos estimations indiquent que les abandons de recherche d'emploi sont relativement plus nombreux dans les régions où la conjoncture de l'emploi est moins favorable. Elles montrent, d'ailleurs, que les écarts interrégionaux de taux de chômage sont encore plus sensibles que ne l'indiquent les chiffres publiés; dans les provinces de l'Atlantique et au Québec, l'augmentation du taux de chômage attribuable au découragement est en effet supérieure à ce qu'elle est dans les provinces des Prairies, en Ontario et en Colombie-Britannique (tableau D-4).

Tableau 6-11

Distribution des périodes de chômage se terminant par une sortie d'activité, suivant la durée des périodes et le sexe, Canada, 1980

Pourcentages

	Hommes	Femmes	Hommes et femmes
Durée des périodes (en mois)			
Un ou moins	45,7	55,3	50,7
Plus d'un et jusqu'à trois	30,5	28,6	29,5
Plus de trois et jusqu'à cinq	11,9	9,2	10,5
Plus de cinq	11,8	6,9	9,2
Total	100,0	100,0	100,0

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada.

Le découragement chez les femmes et les jeunes

Pour ce qui est des effets des sorties d'activité sur les divers groupes démographiques, les débats récents ont porté sur deux grandes cohortes : les femmes et les jeunes. À l'heure actuelle, les femmes représentent 40 % de la population active et, comme nous l'avons déjà souligné, leur participation continuera de croître au cours des années 80. Leur taux de chômage étant plus élevé que celui des hommes, on peut donc penser que le taux global augmentera également. Quant aux jeunes de 15 à 24 ans, ils constituent une proportion d'environ 27 % des actifs.

Bien que ce chiffre soit susceptible de diminuer quelque peu au cours des années 80, il suffit de se rappeler qu'au milieu des années 70, leur taux de chômage était 2,8 fois plus élevé que celui des adultes pour en conclure qu'ils continueront de poser un problème prioritaire pour la formulation des politiques.

Plus de la moitié des séjours en chômage des femmes (53 %) se terminent par une sortie d'activité plutôt que par l'obtention d'un emploi – proportion beaucoup plus élevée que chez les hommes (tableau 6-10). D'aucuns soutiennent que les taux de sortie d'activité plus élevés chez les femmes sont l'expression d'un faible attachement au marché du travail. La proportion des retraits au cours du premier mois de chômage, par exemple, est plus forte chez les femmes que chez les hommes (tableau 6-11). Ceci nous amène à croire que les facteurs non économiques jouent un rôle beaucoup plus important, dans l'explication des sorties d'activité, chez les femmes que chez les hommes. Cependant, lorsqu'on fait appel aux deux critères de durée mentionnés plus haut pour évaluer l'importance du découragement (c'est-à-dire la sortie d'activité après trois mois et après cinq mois), il ressort que, par rapport à leur nombre dans la population active, les femmes connaissent plus de difficultés sur le marché du travail, ce qui se traduit par un degré relatif de découragement plus marqué (tableau D-5). On peut donc conclure que les statistiques officielles du chômage en sous-estiment considérablement la gravité en négligeant ses diverses formes déguisées, et que cette sous-évaluation est relativement plus importante dans le cas des femmes. Si l'on corrigeait ce biais, les chiffres publiés sur la durée du chômage seraient beaucoup plus élevés, tout comme, d'ailleurs, les données sur l'incidence du chômage de longue durée.

Pour ce qui est des jeunes, les résultats sont semblables. La question du chômage des jeunes est souvent débattue pour l'ensemble de la cohorte des 15 à 24 ans. Il convient cependant de faire la distinction entre l'expérience des jeunes de 15 à 19 ans et celle des jeunes de 20 à 24 ans (tableau 6-10). Les taux de sortie d'activité sont beaucoup plus élevés chez les adolescents que chez les jeunes adultes (ou même dans les autres cohortes). C'est pourquoi la durée de leurs périodes complètes de chômage est très brève, soit moins de deux mois. À l'autre extrême, les adolescents, s'ils étaient des « chercheurs inlassables », enregistreraient une durée moyenne parmi les plus élevées. En évitant ces extrêmes, nous avons établi, sur les mêmes bases que précédemment, un intervalle d'estimation des chercheurs découragés pour les cohortes d'âge des deux sexes (tableau D-5). Comme pour les femmes, l'effet relatif du découragement sur le taux de chômage est plus marqué chez les jeunes.

Le découragement et le chômage de longue durée

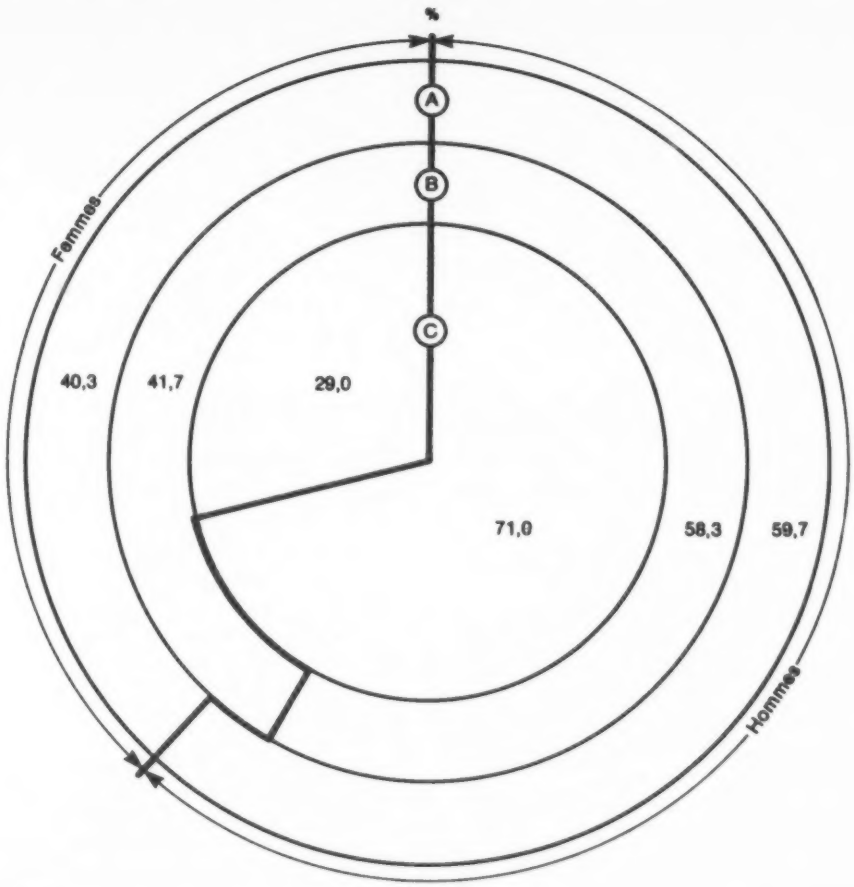
L'une des façons de mesurer la concentration du chômage consiste à déterminer la proportion attribuable aux longues durées. Déjà, en comparant cet indice pour divers groupes démographiques, nous avons pu mesurer leur désavantage relatif. Nous proposons maintenant une approche plus directe. On peut répartir le volume total de chômage prolongé entre ces diverses cohortes et comparer ces ventilations à celles des mêmes groupes dans la population active. Les femmes, par exemple, représentent environ 40 % de la population active. Si leur part du chômage de longue durée est supérieure à ce chiffre, elles se trouveront alors relativement désavantagées. Bien entendu, la manière de mesurer le chômage de longue durée n'est pas neutre. Aussi avons-nous retenu, comme nous l'avons mentionné précédemment, une mesure du chômage prolongé tenant compte des sorties d'activité qui en modifient sensiblement le volume et la composition.

Ces deux éléments sont réunis dans les graphiques 6-1 et 6-2 et dans le tableau 6-12. Les deux graphiques sont structurés de la même façon : le cercle extérieur (A) renferme les proportions de chacun des groupes examinés dans la population active; le cercle central (C) montre la ventilation du chômage de longue durée, calculée directement à partir des données observées, c'est-à-dire sans tenir compte du chômage déguisé qui prend la forme de sorties d'activité; le cercle intermédiaire (B) montre la même ventilation en tenant compte du phénomène du découragement.

Le graphique 6-1 illustre bien notre conclusion principale : la prise en compte du découragement (cercle B) modifie sensiblement l'incidence relative du chômage de longue durée au sein des divers groupes d'actifs. Ainsi, les femmes y contribuent dans une proportion de 29 %, d'après une observation directe, mais cette proportion est beaucoup plus élevée (42 %) si l'on inclut le chômage déguisé; la contribution des hommes, par contre, tombe rapidement de 71 à 58 %, légèrement au-dessous de leur proportion dans la population active.

Graphique 6-1

Distribution de la population active et du chômage de longue durée suivant le sexe, Canada, 1980



(A) Actifs âgés de 15 à 64 ans

(B) Chômage de longue durée, y compris les sorties d'activité après trois mois de recherche

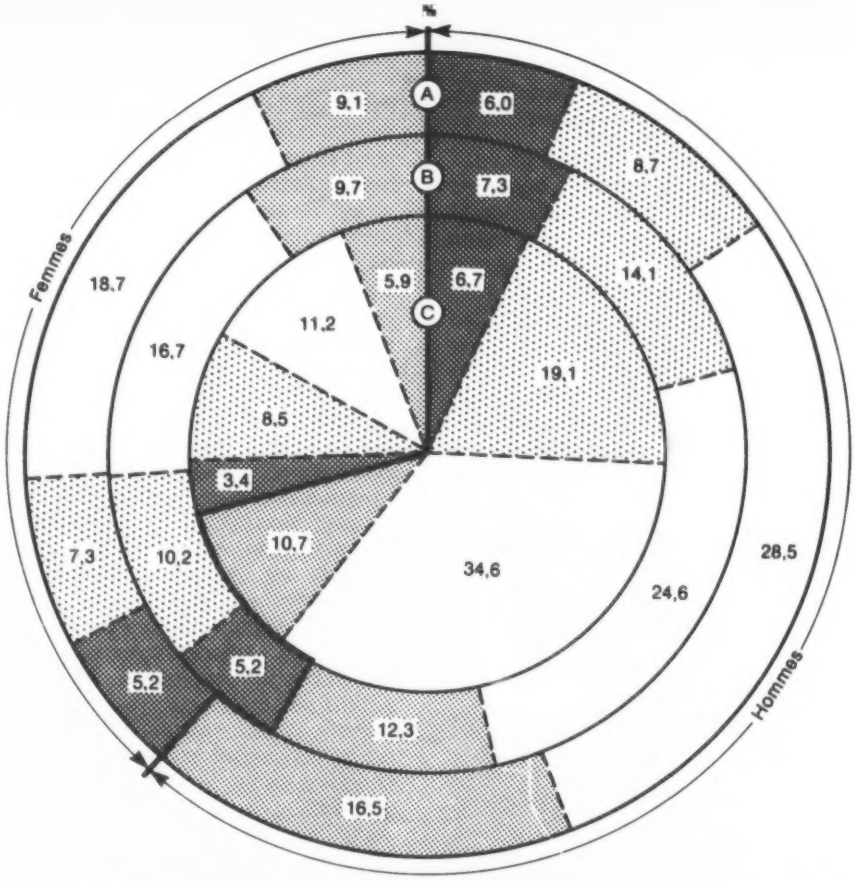
(C) Chômage de longue durée (plus de six mois)

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada.

Cette conclusion générale ressort également de la ventilation par âge. Prenons, par exemple, le cas des hommes adultes (25 à 44 ans), illustré au graphique 6-2. Les données observées montrent que leur part du chômage prolongé est de 34,6 %, mais cette proportion baisse à 24,6 % lorsque l'on tient compte du découragement. On voit aussi que, de façon générale, l'incorporation du chômage déguisé fait accroître la proportion des femmes dans le chômage de longue durée, quel que soit leur âge, de même que celle des adolescents et des hommes de 45 à 64 ans.

Graphique 6-2

Distribution de la population active et du chômage de longue durée suivant le groupe démographique, Canada, 1980



(A) Actifs âgés de 15 à 64 ans

(B) Chômage de longue durée, y compris les sorties d'activité après trois mois de recherche

(C) Chômage de longue durée (plus de six mois)

15-19 ans
20-24 ans
25-44 ans
45-64 ans

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada.

À la lumière de cette analyse, on peut affirmer que, pour servir à la formulation de politiques appropriées, toute mesure du chômage de longue durée devrait tenir compte de l'effet de découragement. Le graphique 6-2 montre que les jeunes adultes, hommes et femmes, constituent la catégorie de loin la plus

Tableau 6-12

Distribution de la population active et du chômage de longue durée[1] suivant la région et le sexe, Canada, 1980

Pourcentages

	Région de l'Atlantique		Québec		Ontario		Région des Prairies		Colombie-Britannique		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Canada
Population active	4,9	3,0	15,8	9,9	22,1	15,8	10,5	6,9	6,7	4,4	100,0
Chômage de longue durée[1]	7,3	2,7	34,6	14,5	23,0	9,7	2,2	1,1	2,8	2,1	100,0
Chômage de longue durée, y compris les sorties d'activité après trois mois de recherche	7,2	4,7	30,4	20,8	16,1	12,6	1,8	1,5	2,3	2,5	100,0

1 Plus de six mois.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada.

désavantagée : leur part du chômage prolongé comportant un indice de découragement dépasse de beaucoup leur proportion dans la population active. Les femmes plus âgées et les adolescents sont aussi relativement défavorisés.

Le tableau 6-12, qui regroupe les ventilations du chômage de longue durée par région suivant le sexe, nous fournit des indications supplémentaires pour l'orientation des politiques de création d'emplois. Ainsi, c'est le Québec – et plus particulièrement les femmes de cette province – qui enregistre de loin la plus forte proportion de chômage de longue durée. Vient ensuite la région de l'Atlantique, qui est toutefois touchée dans une moindre mesure. L'Ontario, les provinces des Prairies et la Colombie-Britannique, pour leur part, contribuent moins au chômage prolongé, relativement à leurs proportions respectives dans la population active. Comme il fallait s'y attendre, c'est la région des Prairies qui enregistre le plus grand avantage relatif à cet égard.

En conclusion, nous insistons de nouveau sur l'importance fondamentale des sorties d'activité pour la compréhension des privations économiques qu'entraîne le chômage et la formulation de la politique du marché du travail. Seule cette approche permettra de bien saisir tant les entrées en chômage que sa durée.

Qui subit le chômage de longue durée ?

En l'absence de données plus précises sur les demandeurs d'emploi découragés, les chiffres fournis par le Projet de dépistage de la main-d'œuvre nous ont servi à déterminer la probabilité que certaines catégories de chômeurs soient sans travail pendant plus de six mois. Nous avons utilisé un procédé statistique spécial, dit « analyse logit », pour déterminer cette probabilité. Les résultats, présentés au tableau D-6, montrent que, par rapport au groupe de référence (les hommes âgés de 25 à 44 ans), toutes les autres cohortes démographiques affichent une propension plus grande à devenir victimes du chômage de longue durée. Les jeunes, hommes ou femmes, courent donc un plus grand risque à cet égard; de façon générale, les femmes, surtout celles de 20 ans et plus, sont encore plus exposées au chômage prolongé. Nos résultats indiquent aussi que, toutes autres choses étant égales, les personnes mariées (surtout les hommes) ont moins de chances de devenir des chômeurs de longue durée. Comme on pouvait s'y attendre, un niveau supérieur d'instruction ou de formation réduit également cette probabilité.

Parmi les variables qui expriment l'influence de la conjoncture de l'emploi, la catégorie professionnelle à laquelle appartenait le chômeur dans son dernier emploi n'est pas statistiquement significative. Ces facteurs agissent néanmoins dans le sens prévu : le risque d'être victime de chômage prolongé est généralement moindre pour les cols blancs que pour les cols bleus. Au plan des secteurs industriels, on constate que, comparativement au secteur de la construction, dont l'activité saisonnière engendre souvent du chômage prolongé, les travailleurs de la fabrication, du commerce, des finances et de l'administration publique sont moins exposés au chômage de longue durée lorsqu'ils perdent leur emploi. La

province de résidence des demandeurs d'emploi est une variable très significative. Par rapport à ceux de l'Ontario, qui servent de groupe de référence, les chômeurs de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick et du Québec sont défavorisés, tandis que ceux de la Colombie-Britannique et du Manitoba se trouvent dans une situation avantageuse. L'appartenance à un syndicat – autre dimension de la structure du marché – réduit la probabilité de chômage prolongé. Cela peut être attribuable à l'existence de bureaux d'embauche syndicaux, de réseaux informels d'information sur les emplois, de dispositions sur le rappel au travail prévues dans les conventions collectives, et ainsi de suite.

Divers facteurs liés au comportement des travailleurs peuvent aussi jouer un rôle à l'égard du chômage de longue durée. C'est le cas, par exemple, des exigences salariales élevées et rigides. Nos résultats indiquent cependant qu'il existe une relation négative entre des demandes salariales élevées – les salaires obtenus après la période de chômage servant ici d'approximation – et des séjours en chômage plus longs. Les facteurs qui réduisent le coût de la recherche d'emploi peuvent aussi contribuer à la prolonger. Cette interprétation est confirmée par le coefficient très élevé obtenu pour la variable représentant l'indemnisation du chômage. Enfin, un emploi à temps partiel peut atténuer les pertes financières liées au chômage et contribuer à allonger la période de recherche. Comme on pouvait le prévoir, la probabilité de chômage prolongé est plus forte chez ceux qui trouvent un emploi à temps partiel.

Ces résultats permettent d'esquisser à grands traits le profil du demandeur d'emploi en chômage prolongé. Comme nous l'avons déjà dit, nos données sont tirées d'une enquête spéciale portant sur des localités particulièrement touchées par le chômage. En outre, les personnes interrogées devaient se remémorer les étapes de leur passage sur le marché du travail au cours des cinq années antérieures à l'enquête. Ces réserves ne nuisent en rien à notre analyse, puisque nous nous intéressons précisément aux chômeurs de longue durée et à ceux qui abandonnent la population active par découragement. Il reste qu'on ne saurait appliquer ces résultats à l'ensemble du Canada qu'avec prudence.

Il existe néanmoins une source de données, touchant au pays tout entier, qui vient appuyer certains de nos résultats. L'Enquête de Statistique Canada sur les finances des consommateurs fournit en effet beaucoup de détails sur les caractéristiques familiales et personnelles des participants au sondage. L'enquête enregistre le nombre total de semaines de chômage au cours d'une année, abstraction faite du nombre de séjours. Les personnes ayant été au chômage pendant six mois au cours d'une année civile forment désormais la catégorie des chômeurs de longue durée. Les données globales indiquent qu'environ 29 % des hommes et 32 % des femmes ayant connu le chômage en 1977 ont été sans emploi pendant plus de six mois cette année-là (tableau 6-13).

Les hommes âgés de 25 à 44 ans sont les moins susceptibles d'être victimes de chômage prolongé. Du côté des femmes, l'incidence s'accroît avec l'âge et elle est plus forte que chez les hommes des mêmes générations, sauf pour les jeunes femmes (moins de 25 ans), qui sont moins susceptibles d'être en

Tableau 6-13

Proportion des personnes en chômage pendant plus de six mois, suivant diverses caractéristiques, Canada, 1977

Pourcentages

	Hommes	Femmes
Nombre de périodes de chômage		
1	25,9	28,8
2	38,5	44,2
3 ou plus	32,3	42,4
Âge		
15-19 ans	30,2	25,0
20-24 ans	29,6	26,0
25-44 ans	25,7	33,9
45-64 ans	34,3	39,2
Situation familiale		
Chef	26,9	29,0
Épouse	...	34,1
Autre	34,4	27,2
Taille de la famille au sens du recensement		
1 personne	28,5	25,0
2 personnes	29,7	32,1
3 personnes	28,2	30,4
4 personnes	24,8	32,3
5 personnes et plus	33,1	37,0
Scolarité		
Aucune ou études primaires	35,2	39,7
Études primaires et secondaires (9-10 années)	31,0	36,1
Études primaires et secondaires (11-13 années)	25,5	29,4
Études postsecondaires partielles	27,5	26,2
Études postsecondaires (diplôme ou certificat)	23,3	32,2
Diplôme universitaire	20,1	18,7
Statut d'activité		
N'a jamais travaillé[1]	41,9*	53,7
Sans travail depuis plus de 5 ans[1]	85,9*	57,7
Collet blanc	29,3	26,8
Col bleu	28,2	38,3

Tableau 6-13 (fin)

	Hommes	Femmes
Secteur d'activité		
N'a jamais travaillé[1]	41,9*	53,7
Sans travail depuis plus de 5 ans[1]	85,9*	57,7
Fabrication de biens	28,6	34,7
Services	28,5	29,4
Salaires hebdomadaires[2]		
Moins de 200 $	25,0	25,9
Entre 200 $ et 399 $	23,0	28,5
Entre 400 $ et 499 $	28,7	28,5*
Entre 500 $ et 699 $	32,0	61,0*
700 $ et plus	57,0	61,3*
Moyenne	29,1	31,7

*Chiffres établis à partir d'un petit échantillon.

1 Le même échantillon a servi pour le statut et le secteur d'activité, comme pour toutes les autres caractéristiques figurant au tableau. C'est pourquoi la proportion des personnes en chômage depuis plus de six mois qui n'avaient jamais travaillé auparavant ou qui n'avaient pas travaillé depuis plus de cinq ans est la même pour le statut et le secteur d'activité.

2 Salaires annuels divisés par le nombre de semaines travaillées, suivant les données recueillies au cours de l'enquête. Ce calcul ne donne qu'une variable de remplacement pour les salaires hebdomadaires moyens en raison de problèmes théoriques et méthodologiques.

SOURCE Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs, 1978.

chômage prolongé que les hommes de cette classe d'âge. Comme l'incidence du chômage de courte durée est plus forte chez les adolescents et chez les jeunes adultes, la probabilité de chômage de longue durée dans ces générations augmente lorsqu'on fait la somme des séjours multiples au cours de l'année. Elle est par contre plus faible pour les chefs de famille, hommes ou femmes, que pour les autres membres de la famille[15]. Au demeurant, la taille de la famille ne paraît pas liée à l'incidence du chômage prolongé sauf, peut-être, pour les familles de cinq personnes ou plus; la présence de jeunes adultes explique vraisemblablement cette exception.

L'influence du niveau d'instruction est peut-être la plus facile à détecter : plus ce niveau est faible, plus forte est l'incidence du chômage de longue durée. Cette relation peut découler tant de l'instabilité des comportements sur le marché du travail chez les travailleurs ayant un niveau d'instruction peu élevé que des difficultés qu'ils éprouvent à se trouver un emploi lorsqu'ils entrent en chômage.

En ce qui concerne les catégories professionnelles, on ne constate aucune différence significative chez les hommes entre les cols bleus et les cols blancs. Dans le cas des femmes, cependant, l'incidence du chômage prolongé est plus forte chez les cols bleus. Les mêmes tendances se dégagent des données sur les grands secteurs d'activité : chez les hommes, il n'y a à peu près aucune différence entre ceux qui sont dans les secteurs primaire ou secondaire et ceux qui sont dans le tertiaire, mais les femmes victimes de chômage de longue durée sont proportionnellement beaucoup plus nombreuses dans les secteurs de production de biens. Le résultat le plus significatif qu'on peut tirer de la ventilation par catégorie professionnelle et par secteur d'activité a trait aux nouveaux actifs (ceux qui n'ont jamais travaillé) et aux reprises d'activité (les personnes qui reviennent sur le marché du travail après une absence de plus de cinq ans). Ces deux groupes (hommes ou femmes) sont nettement surreprésentés parmi les chômeurs de longue durée et posent un défi de taille aux responsables de la politique du marché du travail. Le sort de ces personnes est encore plus inquiétant lorsqu'elles ont peu d'instruction.

Enfin, l'incidence du chômage prolongé semble plus forte chez les personnes qui touchaient un salaire hebdomadaire de 500 $ ou plus avant d'entrer en chômage que chez les salariés rémunérés à des taux moins élevés (en dollars de 1977). Ce résultat plutôt étonnant vient peut-être du fait qu'il est plus facile de trouver un emploi lorsqu'on est payé à un taux inférieur, même si les perspectives de carrière dans l'emploi choisi risquent d'être moins prometteuses. Environ 61 % des femmes en chômage qui touchaient auparavant un salaire hebdomadaire supérieur à 500 $ étaient sans emploi depuis six mois. L'accès aux indemnités de l'assurance-chômage (de 147 $ par semaine en 1977, année de l'enquête), qui réduit le coût de la recherche prolongée d'un emploi, peut avoir ici un certain effet. Il a un attrait particulier pour les femmes dont le mari travaille, et c'est peut-être là un facteur d'explication de l'incidence supérieure à la moyenne du chômage prolongé parmi cette catégorie de femmes (voir les données relatives au statut des conjoints dans les ménages dans le tableau 6-13). Le manque de concordance entre l'offre et la demande peut, d'autre part, servir d'explication du chômage de longue durée, surtout pour les hommes âgés de 45 à 64 ans qui touchaient un salaire hebdomadaire de 700 $ ou plus[16].

La récurrence du chômage prolongé

Tout en admettant l'importance du chômage prolongé, certains observateurs estiment qu'il offre peu de prise à la formulation des politiques parce qu'il est difficile d'en identifier les victimes. Il est exact, comme nous l'avons démontré plus haut, que le chômage de longue durée frappe toutes les couches démographiques et toutes les régions du Canada, mais nous avons également trouvé que certains groupes et certaines régions sont plus

touchés que d'autres. Cette constatation suffirait à elle seule à faire du chômage prolongé un critère important dans la conception des programmes de création d'emplois. En outre, nos travaux ont montré que les personnes qui ont déjà fait un long séjour en chômage sont susceptibles d'en connaître d'autres. Ce dernier résultat mérite d'être précisé davantage.

À partir des données du Projet de dépistage de la main-d'œuvre mené en 1978, on peut retracer, sur une période de cinq ans, l'évolution du comportement des personnes interrogées sur le marché du travail (tableau D-7). On peut notamment les grouper séparément suivant le nombre de séjours en chômage qu'elles ont connus au cours de cette période. Prenons, par exemple, le groupe des personnes qui sont entrées en chômage deux fois et, au sein de ce groupe, séparons celles dont le premier séjour était long (plus de 26 semaines) de celles pour qui il était « court » (26 semaines ou moins). On voit que la probabilité que la seconde période soit longue était plus forte si la première l'était aussi. Bien que ce ne soit qu'une minorité, au sein de chaque groupe, qui a connu un second séjour prolongé, il est évident que les risques sont plus élevés lorsque la première période a été de longue durée. On observe des tendances similaires pour les groupes de personnes qui ont fait trois, quatre ou cinq séjours en chômage[17].

Conclusion

Les résultats présentés dans les pages qui précèdent montrent de façon probante que les périodes prolongées de chômage, même si elles sont le fait d'un petit groupe de chômeurs, contribuent de façon disproportionnée au taux global. Tout indique, également, que l'ampleur de ce phénomène est étroitement liée à l'offre d'emplois. Les régions où les emplois sont relativement nombreux connaissent moins de chômage de longue durée. Bien que certaines catégories de demandeurs d'emploi y soient plus exposées que d'autres, toutes les cohortes démographiques connaissent une certaine concentration de chômage. Même les hommes adultes, qui sont censés jouir des meilleures chances de trouver un emploi, ne font pas exception à la règle. La rareté relative des emplois est donc un phénomène généralisé et la première priorité des politiques du marché du travail devrait être d'en créer. L'incidence du chômage prolongé pourrait servir de critère majeur dans la conception de ces politiques, puisque les personnes qui subissent une période prolongée de chômage sont plus susceptibles d'en connaître d'autres.

Somme toute, nous croyons que le marché canadien du travail, malgré son dynamisme et sa performance satisfaisante à d'autres égards, ne réussit pas à fournir des emplois à un certain nombre de personnes qui, dès lors, font face au chômage prolongé. Même si les programmes axés sur le chômage de courte durée attribuable à la rotation des travailleurs peuvent être de quelque utilité, des mesures correctives visant le chômage prolongé seront plus susceptibles, à long terme, de réduire le non-emploi. Les chômeurs de longue durée sont relativement peu nombreux; il devrait donc être plus facile d'élaborer des programmes intensifs ayant des cibles bien précises et d'améliorer ainsi leurs possibilités de trouver un emploi. Cette initiative aurait non seulement plus d'effet sur le taux de chômage, mais elle répondrait aussi aux préoccupations des Canadiens en matière d'équité.

7 Processus et politiques d'ajustement

Dans les chapitres précédents, nous avons examiné l'offre et la demande de travail, ainsi que les problèmes – pénuries de main-d'œuvre et chômage – que suscitent les déséquilibres entre elles. En pratique, évidemment, la demande et l'offre ne concordent jamais parfaitement, de sorte que le marché du travail doit constamment s'adapter à l'évolution de la situation. Ce processus d'ajustement, à la fois complexe et dynamique, met en jeu tout un arsenal de facteurs économiques, sociaux et politiques, qui influent sur les attitudes et les comportements des travailleurs, des employeurs et des gouvernements, dont les activités modèlent l'évolution des salaires, de l'emploi et de la production de l'économie. Il est fait d'actions et de réactions conduisant à un rapprochement des forces de l'offre et de la demande – les travailleurs et les emplois – qui entraîne une allocation plus efficace capable de favoriser la croissance de l'emploi, de la productivité et des revenus.

Pour apprécier la diversité et la complexité des facteurs en cause, il faut tenir compte du fait que le processus d'ajustement consiste à assortir les caractéristiques des personnes – soit l'âge, le sexe, le niveau d'instruction, les qualifications, le lieu de résidence, l'expérience du travail, les attitudes et les attentes salariales – aux particularités des emplois, notamment la rémunération, les conditions de travail et les exigences en termes de compétence. L'information est le lubrifiant essentiel au bon fonctionnement de ce mécanisme car, pour faciliter ou accélérer la concordance, les acteurs de la vie économique doivent modifier l'une ou l'autre de ces variables, ou toutes à la fois. En ce qui concerne les salaires, par exemple, les deux parties à un contrat de travail peuvent avoir à « sonder le terrain » avant de fixer, puis rajuster, leurs objectifs en matière de rémunération. S'il y a discordance de l'offre et de la demande parce qu'il n'y a pas d'emplois là où se trouvent les travailleurs, ceux-ci devront peut-être supporter les frais de déménagement vers les localités où les emplois sont plus abondants, mais les employeurs devront peut-être aussi en payer une partie. Si c'est le niveau de compétence qui pose un problème, les employeurs devront peut-être offrir la formation nécessaire aux travailleurs, qui devront alors être incités à l'acquérir.

Pour diverses raisons, cependant, ces ajustements ne se font pas toujours facilement. Ainsi, les facteurs liés à la culture ou à la langue peuvent entraver la mobilité géographique; l'âge et le sexe peuvent bloquer l'accès à certaines professions; les attitudes, les valeurs et, dans certains cas, une discrimination ouverte peuvent imposer d'autres contraintes sur le libre jeu des forces du marché. Laissé à lui-même, ce dernier pourrait donc ne pas favoriser ces adaptations et l'intervention des pouvoirs publics pourrait s'avérer nécessaire pour faciliter et accélérer le processus. On instituera alors des programmes de formation qui permettront aux employeurs de trouver plus facilement les effectifs correspondant à leurs besoins sur le plan quantitatif et qualitatif. On offrira des incitations ou des subventions à la mobilité pour aider à résoudre les problèmes liés à la localisation des emplois. On créera des emplois pour accroître les disponibilités de ce côté. L'indemnisation du chômage permettra aux demandeurs d'emploi d'en chercher plus longtemps et de façon plus intensive sans qu'ils aient à subir de privations financières. Enfin, les services d'orientation, de placement et d'affichage des emplois donneront, tant aux travailleurs qu'aux employeurs, des renseignements mieux adaptés aux exigences de leurs recherches.

Une étude détaillée des mécanismes et politiques d'ajustement déborderait largement le cadre de notre rapport, mais nous voulons néanmoins en examiner certains aspects et présenter l'analyse d'un certain nombre de sujets dans une nouvelle optique. Ce chapitre est donc consacré au processus de la recherche d'emploi, aux écarts salariaux, aux aspects non pécuniaires de la rémunération, à la mobilité et à la création d'emplois. Quant à la formation de la main-d'œuvre, qui constitue un domaine particulièrement important, nous l'aborderons dans le chapitre suivant.

La recherche d'emploi

Les tentatives entreprises ces dernières années pour mieux comprendre le problème du chômage ont souvent débouché sur une analyse approfondie du processus de la recherche d'emploi. Le Conseil économique avait exploré ce domaine au début des années 70[1], mais depuis, la plus grande partie des travaux théoriques et empiriques ont été effectués aux États-Unis. Dans la préparation de ce rapport, nous avons cependant pu utiliser les résultats d'analyses récentes qui ouvrent de nouvelles perspectives sur la situation au Canada[2].

Il convient dès l'abord de souligner l'importance et l'ampleur du phénomène de la recherche d'emploi : à tout moment, il y a au moins un actif sur dix qui se cherche du travail. Cette activité se retrouve dans toutes les catégories socio-économiques; il y a même, en moyenne, 3 % des travailleurs occupés qui sont en quête d'un nouvel emploi. Cette observation est d'ailleurs conforme à la perception de la recherche d'emploi comme un processus qui non seulement permet la rencontre des chômeurs et des postes vacants mais qui conduit aussi à un ajustement plus efficace de l'offre et de la demande lorsque les travailleurs déjà occupés se déplacent vers des emplois correspondant davantage à leurs qualifications et à leurs ambitions. Les analyses indiquent, en effet, que les deux tiers des travailleurs occupés à la recherche d'un nouvel emploi désirent accroître leur rémunération, obtenir de meilleures heures ou de meilleures conditions de travail, ou améliorer leurs chances d'avancement. Sur le plan quantitatif, il s'agit d'ailleurs là d'un phénomène important au Canada, puisque plus d'un quart de million de personnes, c'est-à-dire 25 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi, font partie de cette catégorie. Ils sont évidemment en concurrence avec les chômeurs en quête de travail, et leurs efforts influent à la fois sur les salaires et sur la durée du chômage.

En ce qui concerne les chômeurs à la recherche d'un emploi, on constate que les femmes y sont représentées dans une proportion d'environ 44 %, chiffre qui dépasse sensiblement leur proportion dans la population active (tableau 7-1). Les adolescents et les jeunes adultes sont également en surnombre parmi les demandeurs d'emploi, et il en va de même de ceux qui n'ont au plus qu'une scolarité de niveau secondaire. Environ 46 % des demandeurs d'emploi appartiennent à des professions de cols blancs, soit une proportion passablement inférieure à celle qu'ils occupent au sein de la population active.

Il est utile d'étudier les données sur les demandeurs d'emploi en chômage en les répartissant selon qu'ils

Tableau 7-1

Distribution des demandeurs d'emploi en chômage et de la population active suivant diverses caractéristiques, Canada, 1977

Pourcentages

	Demandeurs d'emploi en chômage	Population active
Sexe		
Hommes	55,7	61,9
Femmes	44,3	38,1
Total	100,0	100,0
Âge		
15-19 ans	25,1	11,1
20-24 ans	25,1	15,8
25-44 ans	34,2	45,0
45-64 ans	15,3	26,4
65 ans et plus	0,3	1,7
Total	100,0	100,0
Scolarité		
Aucune scolarité ou études primaires	19,8	17,8
Études secondaires (complètes ou partielles) et études postsecondaires partielles	68,5	60,8
Certificat ou diplôme postsecondaire	7,6	11,6
Diplôme universitaire	4,0	9,8
Total	100,0	100,0
Catégorie professionnelle		
Cols blancs		
Cadres et professions libérales	6,2	21,2
Emplois de bureau, commerce et services	39,9	41,1
Cols bleus		
Emplois du secteur primaire, des mines et de la transformation	12,7	12,8
Fabrication	9,7	9,1
Construction	11,8	7,3
Transports	8,5	8,0
Non spécifiée[1]	11,1	0,5
Total	100,0	100,0
Secteur d'activité		
Agriculture et autres activités du secteur primaire	5,3	7,2
Fabrication	19,6	19,6
Construction	12,4	7,1
Transports	5,5	8,3
Commerce et finances	19,2	22,6
Services communautaires, commerciaux et personnels, fonction publique	30,2	34,8
Non spécifié[1]	7,8	0,4
Total	100,0	100,0

1 Ayant omis de spécifier la catégorie professionnelle ou le secteur d'activité.

SOURCE Abrar Hasan et Surendra Gera, « Aspects of Job Search in Canada », Conseil économique du Canada, Document nº 156, Ottawa, mars 1980.

étaient occupés ou inactifs antérieurement. On peut subdiviser le premier groupe en départs volontaires et licenciements économiques, et le second en entrées et reprises d'activité. On trouve au tableau 7-2 les données relatives à ces flux au Canada et aux États-Unis pour les années 1975 à 1978. Bien qu'on trouve certaines différences entre les définitions adoptées dans les deux pays pour ces diverses catégories, elles ne sont sans doute pas assez importantes pour modifier de façon significative les écarts observés.

Ce qu'il importe de souligner, c'est que, même si de 40 à 50 % des chômeurs canadiens avaient perdu leur emploi, il s'en trouvait une forte proportion qui l'avaient quitté volontairement ou qui réintégraient le marché du travail après une période d'absence. La catégorie des chômeurs volontaires semble d'ailleurs sensiblement plus importante au Canada qu'aux États-Unis, ce qui est peut-être attribuable aux dispositions plus généreuses du régime canadien d'assurance-chômage, qui donnent ainsi aux chômeurs une plus grande possibilité de rechercher un emploi plus productif.

Quant à la durée de la recherche, nos données font ressortir un thème bien connu de la théorie du « chômage de mobilité », à savoir que les groupes démographiques ayant des taux de chômage élevés affichent une durée de chômage moins longue. Ainsi, la concentration des adolescents parmi les chômeurs qui se trouvent du travail en deçà de quatre semaines est supérieure à la moyenne, tandis qu'elle lui est inférieure pour les séjours en chômage de 27 semaines ou plus (tableau 7-3). Comme nous l'avons souligné au chapitre précédent, cependant, ces données sur la durée ne représentent pas l'ensemble des périodes de non-emploi, puisque les sorties d'activités ne sont pas comptabilisées dans le calcul du chômage, bien que ces personnes soient également sans travail.

Quel est le taux de réussite de la recherche d'emploi ? Nos résultats montrent que divers facteurs entrent ici en jeu. Lorsqu'on mesure le succès de la recherche au salaire touché dans le nouvel emploi, on constate que les personnes qui avaient démissionné de leur emploi, hommes ou femmes, ont obtenu une meilleure rémunération, en moyenne, alors que ceux qui avaient été licenciés ont subi une perte. Ainsi se trouve confirmée la perception intuitive selon laquelle ceux qui quittent leur emploi volontairement ont généralement de meilleurs renseignements sur le marché de l'emploi et s'y fient davantage que ceux qui sont licenciés. Ces derniers ont plus de difficulté, parce que les mises à pied se produisent généralement en période de faible conjoncture et aussi parce que le travailleur licencié peut, à tort ou à raison, être vu par les employeurs comme un élément indésirable. On constate par ailleurs que les femmes – départs volontaires ou licenciements – s'en tirent moins bien, en moyenne.

Le succès de la recherche varie aussi selon sa durée. La recherche procure un salaire plus élevé à ceux qui trouvent un emploi en moins de 15 semaines; au-delà, les hommes peuvent encore enregistrer des gains, mais les femmes accusent des pertes. Cela peut être attribuable au fait que les hommes et les femmes « prospectent » généralement des marchés différents. Les femmes qui peuvent tirer parti des nouveaux créneaux qui s'offrent à elles parmi les

Tableau 7-2

Taux de chômage et distribution des chômeurs suivant leur activité antérieure, Canada et États-Unis, 1975-1978

Pourcentages

			Distribution des chômeurs				
		Taux de chômage	Démissionnaires	Licenciés	Entrées d'activité	Reprises d'activité	Total
1975	Canada	6,9	27,8	39,4	5,8	26,7	100,0
	États-Unis	8,5	10,3	55,7	10,3	23,7	100,0
1976	Canada	7,1	24,5	45,0	5,6	24,9	100,0
	États-Unis	7,7	12,2	49,7	12,1	26,0	100,0
1977	Canada	8,1	22,9	48,6	5,6	22,8	100,0
	États-Unis	7,0	13,0	45,3	13,7	28,1	100,0
1978	Canada	6,4	22,9	48,4	5,8	22,7	100,0
	États-Unis	6,0	14,1	41,5	14,3	30,0	100,0

SOURCE Hasan et Gera, « Aspects of Job Search in Canada ».

Tableau 7-3

Distribution des demandeurs d'emploi en chômage suivant la durée du chômage et diverses caractéristiques, Canada, 1977

Pourcentages

	Durée de la recherche d'emploi (en semaines)				
	1 à 4	5 à 10	11 à 26	27 et plus	Total
Sexe					
Hommes	29,2	24,3	31,7	16,4	100,0
Femmes	30,7	23,4	29,8	16,7	100,0
Âge					
15–19 ans	35,9	25,6	27,2	11,2	100,0
20–24 ans	30,8	25,4	31,2	16,1	100,0
25–44 ans	27,5	23,4	31,4	17,8	100,0
45–64 ans	21,9	20,9	34,5	22,7	100,0
65 ans et plus	--	--	--	--	100,0
Scolarité					
Aucune scolarité ou études primaires	25,0	21,[illegible]	33,2	20,0	100,0
Études secondaires (complètes ou partielles) et études postsecondaires partielles	30,4	24,3	29,8	15,5	100,0
Certificat ou diplôme postsecondaire	30,8	23,9	29,2	16,1	100,0
Diplôme universitaire	30,6	26,4	29,4	13,7	100,0
Catégorie professionnelle					
Cols blancs					
Cadres et professions libérales	30,9	24,0	27,9	16,8	100,0
Emplois de bureau, commerce et services	29,6	23,6	30,3	16,6	100,0
Cols bleus					
Emplois du secteur primaire, des mines et de la transformation	27,8	22,8	33,1	16,3	100,0
Fabrication	25,6	22,1	34,1	16,1	100,0
Construction	28,6	25,1	31,9	14,8	100,0
Transports	26,5	24,5	31,1	17,6	100,0
Secteur d'activité					
Agriculture et autres activités du secteur primaire	28,5	23,7	34,2	13,9	100,0
Fabrication	25,3	22,9	33,3	18,5	100,0
Construction	28,1	25,5	31,9	14,6	100,0
Transports	26,7	23,5	30,7	19,3	100,0
Commerce et finances	29,0	23,6	30,9	16,6	100,0
Services communautaires, commerciaux et personnels, fonction publique	31,0	23,7	29,2	16,0	100,0
Provinces					
Terre-Neuve	23,5	21,7	31,7	22,4	100,0
Île-du-Prince-Édouard	27,5	25,0	40,0	15,0	100,0
Nouvelle-Écosse	25,6	22,2	32,8	20,0	100,0
Nouveau-Brunswick	22,8	21,6	35,0	21,9	100,0
Québec	26,2	22,1	32,4	19,5	100,0
Ontario	30,2	25,5	29,5	14,9	100,0
Manitoba	35,4	27,5	28,8	8,8	100,0
Saskatchewan	40,6	25,6	26,3	9,4	100,0
Alberta	51,2	26,1	11,5	5,2	100,0
Colombie-Britannique	31,5	24,7	29,9	14,8	100,0
Moyenne générale	29,3	23,8	30,5	16,3	100,0

SOURCE Hasan et Gera, « Aspects of Job Search in Canada ».

emplois bien rémunérés terminent leur recherche assez rapidement; celles qui ne réussissent pas à se trouver du travail dans des délais assez brefs doivent au contraire accepter éventuellement des emplois moins bien payés. Les hommes qui cherchent du travail d'abord dans les catégories d'emplois où les salaires et les qualités recherchées sont plus élevés et la stabilité plus grande, ont de meilleures possibilités d'accroître leur rémunération, mais l'acceptation hâtive d'un emploi peut leur faire rater les offres plus intéressantes qu'une recherche prolongée aurait pu leur procurer.

Les études sur la recherche d'emploi au Canada confirment que les demandeurs semblent suivre une sorte de « stratégie » suivant laquelle ils evaluent les coûts et les avantages relatifs d'une quête plus poussée, espérant ainsi trouver une meilleure offre salariale. Il semble en outre qu'ils abaissent légèrement leurs attentes salariales durant la recherche.

Les ajustements salariaux

Le « prix » attribué au travailleur et à l'emploi constitue un facteur déterminant pour la concordance de l'offre et de la demande de travail. Les employeurs attribuent généralement une valeur à un emploi déterminé, défini suivant des critères appropriés. De même, les travailleurs ont une idée de la rémunération qui correspond à leurs aptitudes et à leurs aspirations. C'est pourquoi le rajustement de tir constant, de part et d'autre, constitue un élément important du processus d'harmonisation. Si les salaires montent plus rapidement en période de prospérité générale et de productivité croissante, ils paraissent cependant « inélastiques » à la baisse lorsque la conjoncture s'étiole. Notre étude sur les chômeurs dans des localités où ont sévi des fermetures d'usine ou des baisses de production entre 1973 et 1978 montre que les demandeurs d'emploi tendent à diminuer légèrement leurs exigences salariales à mesure que s'allonge leur séjour en chômage. Du reste, leur adaptabilité aux flexions de la conjoncture du marché du travail est démontrée par le fait que 40 % des chômeurs interrogés ont affirmé qu'ils étaient disposés à accepter une rémunération inférieure; en outre, 62 % des hommes et 48 % des femmes cherchaient du travail dans des secteurs d'activité autres que celui auquel ils appartenaient. Les chiffres sont à peu près équivalents pour ce qui est de la recherche d'un emploi dans une autre profession.

La rémunération est évidemment un facteur déterminant dans les décisions des travailleurs, non seulement en ce qui concerne l'entrée en activité mais aussi quant au choix de la profession. Elle joue un rôle particulièrement important dans notre rapport, puisque le rétrécissement des écarts salariaux interprofessionnels est l'une des causes avancées pour expliquer les difficultés d'embauche qu'ont rencontrées les employeurs ces dernières années. Les travailleurs n'éprouvent pas d'attrait pour les emplois hautement spécialisés dont le niveau de rémunération ne compense pas le temps supplémentaire affecté à la formation, ce qui mène à des pénuries dans cette catégorie d'emplois. Il est donc intéressant de voir s'il existe une tendance séculaire à la compression des salaires qui aurait effrité la prime à la compétence et intensifié le problème des pénuries de main-d'œuvre.

Il y a, à proprement parler, deux formes d'écarts salariaux qui influent au premier chef sur le choix de la profession. Non seulement les individus comparent-ils les salaires de diverses catégories professionnelles (soit le salaire de départ, soit le salaire moyen), mais ils considèrent aussi l'évolution probable de la rémunération d'une profession donnée, se demandant, par exemple, combien de temps durera la période de formation nécessaire avant d'obtenir un « bon salaire », ou encore quelles sont les possibilités d'avancement rapide. C'est pourquoi les données portent sur les écarts tout autant interprofessionnels qu'intraprofessionnels dans le temps[3].

L'analyse de ces chiffres donne des résultats ambigus (tableau 7-4). Sauf pour les chimistes, les écarts intraprofessionnels semblent identiques ou inférieurs à ce qu'ils étaient au début des années 70, la plupart ayant atteint un sommet au milieu de la décennie pour diminuer par la suite. Si l'on considère l'écart de salaire comme une indication approximative des « possibilités d'avancement » dans ces professions hautement spécialisées, on pourrait croire que les perspectives de carrière sont, de façon générale, devenues moins intéressantes. La prudence est cependant de mise ici. Le rétrécissement des écarts peut être imputable à la progression plus rapide des salaires de base que des rémunérations offertes aux échelons supérieurs. Dans ces conditions, la question qui se pose est de savoir si la compression intraprofessionnelle a été provoquée par une compression interprofessionnelle des salaires aux échelons supérieurs.

Pour mesurer les écarts interprofessionnels, nous avons calculé les taux de salaire horaire de certaines professions hautement qualifiées (tableau 7-5) et d'emplois faiblement qualifiés (tableau 7-6) en pourcentage du taux national pour les années 1971 à 1979. Comme on pouvait le prévoir, les professions

Tableau 7-4

Écarts de salaire[1] intraprofessionnels dans certaines catégories professionnelles, Canada, 1969-1980

Pourcentages

	Nombre de niveaux[2]	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Chimistes	4	..	..	..	..	78,3	..	78,1	..	81,2	99,4	92,2	91,3
Ingénieurs	6	127,7	..	..	126,2	127,9	137,8	124,3	125,1	126,6	129,3	127,2	124,0
Physiciens	5	..	..	..	..	..	134,5	130,4	117,7	122,4	115,0	117,7	118,3
Gestionnaires de systèmes d'ordinateur	5	..	..	..	122,0	129,0	127,6	125,6	118,9	129,7	127,6	127,3	122,1
Dessinateurs	7	..	..	129,8	120,1	124,1	125,0	116,8	125,9	99,4	124,2	124,2	121,0
Techniciens et technologues en électronique	7	..	..	..	..	103,8	120,2	111,2	113,7	116,7	108,0	128,7	98,8
Acheteurs et agents d'achat	5	..	..	..	..	106,4	..	104,0	..	88,0	..	83,7	88,1
Gestionnaires des finances	5	..	..	..	114,8	113,0	105,0	101,7	101,4	104,8	92,8	94,8	101,1
Agents d'information	7	..	..	..	..	233,5	..	205,6	..	200,7	..	212,8	213,5
Économistes et statisticiens	4	..	..	109,9	105,9	119,7	114,3	103,1	95,2	100,9	92,6	99,2	100,4

1 Pour chaque catégorie, l'écart correspond à la différence entre les salaires annuels à l'échelon le plus élevé et au bas de l'échelle, en pourcentage des salaires au bas de l'échelle. Un écart de 100 % signifierait donc que le salaire à l'échelon le plus élevé est exactement le double du salaire au bas de l'échelle.

2 Les données ont été recueillies pour chacun des niveaux.

SOURCE Données du Bureau de recherche sur les traitements de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

Tableau 7-5

Taux de rémunération horaire par rapport à la moyenne nationale[1] dans certaines catégories professionnelles hautement spécialisées[2], Canada, 1971-1979

Pourcentages

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Programmeur d'ordinateur	131,9	128,8	123,4	122,6	117,1	115,1	114,1	117,3	115,4
Infirmière	96,5	94,0	95,2	101,4	103,0	107,3	104,8	106,3	103,8
Opérateur sur ordinateur	102,1	95,8	93,8	94,3	91,8	88,9	86,9	88,5	89,4
Outilleur-ajusteur	124,5	113,1	113,1	115,9	111,2	108,2	110,0	111,5	110,9
Opérateur de machines, entretien	113,3	110,4	108,4	110,7	108,4	107,1	106,8	108,7	108,7
Soudeur, entretien	108,9	107,7	109,9	114,0	111,3	111,1	110,3	111,2	110,7
Réparateur d'appareillage électrique	116,1	115,0	115,4	118,4	115,4	113,7	113,2	114,4	114,8
Mécanicien pour véhicule automobile	100,6	100,7	107,0	111,7	110,1	108,5	107,1	105,4	102,7
Ajusteur-monteur	108,2	107,5	112,9	116,9	113,0	111,9	112,2	114,7	114,5
Charpentier, entretien	103,7	101,4	102,5	104,3	103,2	103,4	103,7	102,7	102,5
Tuyauteur, entretien	115,7	116,8	115,2	120,1	114,6	113,7	114,0	116,0	115,2
Plombier, entretien	111,2	110,3	107,2	107,0	108,3	107,0	106,1	107,6	108,2
Mécanicien de machines fixes	105,2	103,6	104,8	107,7	106,5	105,1	105,3	105,5	106,3
Taux de rémunération horaire national	3,71 $	4,02 $	4,35 $	4,83 $	5,65 $	6,44 $	7,08 $	7,43 $	8,07 $

1 Le taux de rémunération horaire moyen de chaque catégorie en pourcentage du taux national, qui a la valeur 100. Le taux national correspond à la moyenne hebdomadaire des salaires et traitements (d'après l'Enquête sur l'emploi, les gains et la durée du travail de Statistique Canada), divisée par le nombre moyen d'heures par semaine (d'après l'Enquête sur la population active de Statistique Canada).

2 Les catégories hautement spécialisées sont celles qui exigent plus d'une année de formation professionnelle spécialisée, suivant les définitions de la CCDP.

SOURCE Données du ministère du Travail et de Statistique Canada.

Tableau 7-6

Taux de rémunération horaire par rapport à la moyenne nationale[1] dans certaines catégories professionnelles peu spécialisées[2], Canada, 1971-1979

Pourcentages

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Dactylo	64,2	64,0	63,1	66,8	66,0	65,8	66,6	69,1	67,7
Aide-comptable	85,1	81,4	76,8	81,5	78,1	76,5	75,7	78,5	80,2
Caissier de banque	..	..	..	..	..	56,1	55,4	61,9	66,3
Opérateur de machines à polycopier	..	..	..	..	75,4	70,3	71,9	74,7	74,6
Perforateur de cartes	72,8	72,0	71,9	74,1	73,6	72,3	72,8	73,7	73,4
Téléphoniste	65,1	63,7	64,5	67,9	66,1	65,2	65,9	72,4	68,1
Commis de bureau	80,2	81,2	78,6	80,9	77,6	76,9	77,0	78,3	78,9
Commis-vendeur	89,1	89,1	91,9	96,7	94,6	95,3	96,6	92,6	96,9
Garçon et serveuse	42,0	42,0	43,6	46,3	45,5	44,3	43,5	42,8	40,5
Concierge	72,2	69,8	68,8	73,3	73,2	73,7	72,3	76,4	75,8
Opérateur de machine à coudre	54,0	52,9	55,1	58,7	57,7	57,2	56,8	58,2	57,9
Journalier, ailleurs que dans la production	81,8	79,5	79,0	80,4	81,9	81,9	83,6	82,8	84,1
Camionneur, poids léger	82,0	81,8	81,5	84,9	85,6	82,2	83,1	83,0	83,5
Taux de rémunération horaire national	3,71 $	4,02 $	4,35 $	4,83 $	5,65 $	6,44 $	7,06 $	7,43 $	8,07 $

1 Le taux de rémunération horaire moyen de chaque catégorie en pourcentage du taux national, qui a la valeur 100. Le taux national correspond à la moyenne hebdomadaire des salaires et traitements (d'après l'Enquête sur l'emploi, les gains et la durée du travail de Statistique Canada), divisée par le nombre moyen d'heures par semaine (d'après l'Enquête sur la population active de Statistique Canada).

2 Les catégories peu spécialisées exigent une année ou moins de formation professionnelle spécialisée, suivant les définitions de la CCDP.

SOURCE Données du ministère du Travail et de Statistique Canada.

hautement spécialisées comportent une rémunération généralement supérieure à la moyenne canadienne, tandis que c'est le contraire pour les emplois moins qualifiés. Plus intéressante est la découverte montrant que les professions hautement spécialisées ont marqué une tendance constante ou décroissante par rapport à la moyenne canadienne, alors que les emplois moins spécialisés ont enregistré une hausse. Donc, il s'est produit une compression des écarts salariaux, dans l'ensemble[4].

Parmi les professions hautement spécialisées, la catégorie des programmeurs informaticiens, qui accuse une pénurie depuis quelques années, présente une tendance marquée à la diminution des taux de salaire relatifs : de 1971 à 1979, la marge positive qui séparait ces derniers de la moyenne nationale a diminué de moitié. Une profession connexe, celle des techniciens en informatique, affiche une baisse semblable, bien que moins marquée. On retrouve la même tendance parmi les emplois de cols bleus qualifiés. Les salaires relatifs des outilleurs-ajusteurs et des plombiers d'entretien ont diminué, alors que ceux des réparateurs d'appareillage électrique, des charpentiers d'entretien, des tuyauteurs d'entretien et des mécaniciens de machines fixes de première classe ont généralement suivi l'évolution de la moyenne canadienne. Or, ces métiers se trouvent précisément au nombre de ceux qui souffrent de carences de main-d'œuvre, selon notre Enquête sur les ressources humaines[5].

On peut aussi examiner les écarts salariaux en mesurant l'écart entre les taux de rémunération d'une gamme de professions relativement spécialisées et celui d'un seul métier non spécialisé (tableau 7-7). Ici encore, l'analyse révèle une certaine compression des salaires. Pour plusieurs de ces professions, l'écart a eu tendance à s'élargir pendant quelques années et à s'amenuiser par la suite; il est généralement plus faible à la fin de la décennie.

Le rôle que jouent les syndicats dans l'ajustement des salaires n'est évidemment pas négligeable; il est d'ailleurs assez compliqué. L'étude de la distinction entre travailleurs syndiqués et non syndiqués indique que l'action syndicale a contribué à accélérer la compression des écarts, puisque, dans chacun des emplois spécialisés retenus, la différence est nettement plus faible chez les travailleurs syndiqués (tableau 7-8).

Tableau 7-7

Écarts de salaire[1] interprofessionnels entre certaines catégories spécialisées et une catégorie non spécialisée, Canada, 1971-1979

Pourcentages

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Charpentier, entretien	126,8	127,5	129,6	129,7	126,0	126,3	124,1	124,0	121,8
Réparateur d'appareillage électrique	142,0	144,6	146,0	147,3	140,9	138,8	135,4	138,2	136,2
Tuyauteur, entretien	141,4	146,8	145,7	149,4	139,9	138,9	136,4	140,1	136,9
Plombier, entretien	136,0	138,6	135,6	133,2	132,2	130,7	126,9	130,0	128,6
Outilleur-ajusteur	152,2	142,1	143,1	144,2	135,7	132,1	131,6	134,7	131,8
Ajusteur-monteur	132,2	135,1	142,8	145,5	137,9	136,7	134,2	138,5	136,1
Opérateur de machine, entretien	138,5	138,7	137,1	137,7	132,4	130,8	127,7	131,3	129,2
Soudeur, entretien	133,1	135,4	139,0	141,8	135,8	135,6	131,9	134,3	131,6
Mécanicien de machines fixes, première classe	151,0	153,8	152,4	154,7	150,5	146,2	143,9	138,4	138,8
Journalier, ailleurs que dans la production (taux de rémunération horaire moyen)	3,04 $	3,20 $	3,44 $	3,88 $	4,63 $	5,27 $	5,90 $	6,15 $	6,79 $

1 Le taux de rémunération horaire moyen de chaque catégorie professionnelle spécialisée est exprimé en pourcentage du taux de la catégorie non spécialisée (journalier). Un écart de 100 % signifierait qu'il y a égalité de rémunération entre une catégorie spécialisée et la catégorie non spécialisée.

SOURCE Données du ministère du Travail.

Tableau 7-8

Écarts de salaire[1] interprofessionnels pour les travailleurs syndiqués et non syndiqués entre certaines catégories hautement spécialisées et une catégorie non spécialisée, Canada, 1974-1979

Pourcentages

	Statut syndical[2]	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Outilleur-ajusteur	Syndiqué	142,7	132,8	128,8	129,4	132,3	128,7
	Non syndiqué	153,1	150,6	147,9	152,2	153,2	158,2
Opérateur de machine, entretien	Syndiqué	135,1	129,4	127,3	125,4	128,3	126,5
	Non syndiqué	144,8	141,5	142,1	141,0	141,3	145,8
Soudeur, entretien	Syndiqué	139,8	132,7	132,1	129,8	132,2	128,3
	Non syndiqué	145,3	147,9	148,7	144,8	144,3	150,3
Réparateur d'appareillage électrique	Syndiqué	142,8	136,3	134,0	131,7	135,1	132,3
	Non syndiqué	161,2	159,4	157,1	154,2	155,3	155,7
Ajusteur-monteur	Syndiqué	142,3	133,7	132,1	130,9	135,2	132,9
	Non syndiqué	151,9	154,6	154,2	149,2	154,6	150,2
Charpentier, entretien	Syndiqué	128,1	123,8	124,6	123,0	124,3	121,2
	Non syndiqué	135,1	132,7	131,9	134,6	130,0	130,0
Tuyauteur, entretien	Syndiqué	144,9	134,3	133,7	132,0	135,9	132,5
	Non syndiqué	162,2	166,9	159,7	162,2	164,1	163,1
Plombier, entretien	Syndiqué	128,9	128,4	126,4	123,3	127,0	125,4
	Non syndiqué	146,0	143,0	145,6	148,3	144,5	144,5
Mécanicien de machines fixes, première classe	Syndiqué	147,3	142,9	138,6	135,0	128,9	130,4
	Non syndiqué	180,2	180,0	181,0	192,2	173,9	180,5
Journalier, non-production (taux de rémunération horaire moyen)	Syndiqué	4,03 $	4,80 $	5,50 $	6,11 $	6,37 $	7,03 $
	Non syndiqué	3,41 $	4,00 $	4,43 $	4,76 $	5,10 $	5,51 $

1 Le taux de rémunération horaire moyen de chaque catégorie professionnelle spécialisée est exprimé en pourcentage du taux de la catégorie non spécialisée (journalier). Un taux de 100 % signifierait qu'il y a égalité de rémunération entre une catégorie spécialisée et la catégorie non spécialisée.

2 Le statut de syndiqué (ou de non syndiqué) signifie que plus (ou moins) de 50 % des travailleurs d'une catégorie donnée dans une entreprise sont représentés par une unité de négociation.

SOURCE Données du ministère du Travail.

Tableau 7-9

Flux migratoires interprovinciaux[1], moyennes annuelles, Canada, 1961-1971 et 1971-1980

Milliers

	Entrées		Sorties		Solde migratoire net	
	1961-1971	1971-1980	1961-1971	1971-1980	1961-1971	1971-1980
Terre-Neuve	7,7	11,4	11,1	12,5	-3,5	-1,1
Île-du-Prince-Édouard	3,7	4,6	4,3	3,9	-0,6	0,7
Nouvelle-Écosse	22,1	24,0	26,5	22,7	-4,4	1,3
Nouveau-Brunswick	18,5	20,9	23,0	18,4	-4,5	2,5
Québec	41,4	32,2	55,7	56,6	-14,3	-24,4
Ontario	104,2	95,7	80,7	102,7	23,6	-7,0
Manitoba	27,4	27,0	33,8	34,5	-6,4	-7,5
Saskatchewan	22,8	26,6	35,2	29,4	-12,4	-2,8
Alberta	52,0	81,5	49,0	61,7	3,0	19,8
Colombie-Britannique	62,0	73,7	42,7	54,8	19,3	18,9

1 Adultes et enfants compris.

SOURCE Ministère de l'Emploi et de l'immigration, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*.

La mobilité

La question de la mobilité occupe évidemment une place importante dans l'analyse des déséquilibres et de l'adaptation de la demande et de l'offre, surtout dans un pays où de vastes projets d'exploitation des ressources requièrent la présence sur les lieux d'un grand nombre de travailleurs ayant des compétences diverses. Dans la conception traditionnelle des migrations interprovinciales, la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario attirent les travailleurs du Québec et des provinces de l'Atlantique, et ces déplacements traduisent, en gros, la structure des taux de chômage des provinces.

La situation a toutefois changé sensiblement depuis quelques années. Au cours des années 70, cinq provinces ont enregistré un solde migratoire positif (tableau 7-9). Le cas de l'Alberta est bien connu, mais trois des provinces de l'Atlantique – l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick – avaient aussi une fiche positive, en raison surtout de retours massifs de migrants; l'Ontario, par contre accusait une perte nette. Au premier abord, cette évolution paraît plutôt étrange, puisque la structure des taux de chômage des provinces n'a pas tellement changé. Le rapport du Groupe d'étude du ministère de l'Emploi et de l'immigration indique que ce sont les taux relatifs de croissance de l'emploi, et non les écarts interprovinciaux de chômage, qui ont peut-être joué un rôle déterminant ici[6]. Dans nos travaux sur l'économie terre-neuvienne, nous avons par ailleurs constaté que les flux migratoires à Terre-Neuve sont influencés fortement par les programmes sociaux des gouvernements (notamment l'assurance-chômage)[7]. Certains experts affirment cependant que l'indemnisation du chômage favorise la mobilité en offrant aux bénéficiaires une incitation financière à chercher un emploi dans des endroits plus éloignés[8]. Pour résumer, les taux de mobilité, qui sont la somme des entrées et des sorties divisée par la population, sont inférieurs à la fin de la décennie à ce qu'ils étaient au début dans toutes les provinces, sauf l'Alberta (tableau 7-10). De plus, le Québec et l'Ontario semblent avoir des populations relativement sédentaires, comparativement aux autres provinces.

Tableau 7-10

Taux de mobilité[1] interprovinciale suivant la province ou le territoire, Canada, 1970-1971 et 1979-1980

Pourcentages

	1970-1971	1979-1980
Terre-Neuve	4,3	4,1
Île-du-Prince-Édouard	7,1	6,0
Nouvelle-Écosse	6,0	5,0
Nouveau-Brunswick	6,6	5,1
Québec	1,8	1,3
Ontario	2,8	2,4
Manitoba	6,4	6,1
Saskatchewan	6,9	5,6
Alberta	7,0	8,8
Colombie-Britannique	5,7	5,2
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	21,3	21,2

1 Entrées et sorties en pourcentage de la population.

SOURCE Jeanine Perreault et Ronald Raby, «Développements récents observés dans les migrations interprovinciales au Canada et scénarios possibles pour les années quatre-vingt», dans le compte rendu d'un colloque intitulé *Les tendances démographiques et leurs effets sur le marché du travail au Canada*, Ottawa, Statistique Canada et ministère de l'Emploi et de l'immigration, 1981.

Cette perception est toutefois erronée, dans la mesure où elle ne tient pas compte des flux migratoires intraprovinciaux. Selon une étude récente du ministère de l'Expansion économique régionale, le Québec et l'Ontario n'ont plus les taux de mobilité les plus bas (tableau 7-11). En fait, la proportion que représentent les flux interprovinciaux par rapport à l'ensemble des mouvements migratoires donne une idée de l'ouverture des marchés du travail provinciaux. Vus sous cet angle, l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique semblent moins ouverts que la moyenne nationale, tandis que les autres provinces le sont davantage. Au reste, tandis que la demande de main-d'œuvre dans certaines provinces (celles des Prairies, par exemple) peut être satisfaite sur le marché national, les résultats montrent qu'ailleurs, c'est surtout l'offre locale qui comble les besoins, la taille ou les facteurs culturels ayant ici un rôle à jouer. Les Québécois, par exemple, sont aussi mobiles, en général, que les habitants de la plupart des autres provinces, mais il est clair que les anglophones forment la majorité des migrants interprovinciaux, tandis que 96 % des migrants francophones ne se déplacent qu'à l'intérieur de leur province (tableau 7-12).

Les obstacles à la mobilité, qui peuvent se présenter sous diverses formes, constituent un aspect important de cette question[8]. Le coût éventuel qu'entraîne le déplacement de la famille vers un endroit éloigné est évidemment un élément de dissuasion du point de vue financier et psychologique. Si l'aide de l'employeur est frappée par l'impôt, si le coût de la vie est supérieur dans la région de destination, s'il y existe peu de possibilités d'emploi

Tableau 7-11

Taux de mobilité totale et contribution des migrations interprovinciales aux migrations totales, Canada, 1971-1976

Pourcentages

	Taux de mobilité total[1]	Migrations interprovinciales en proportion des migrations totales[2]
Région de l'Atlantique[3]	18,0	24,7
Terre-Neuve	16,8	31,9
Île-du-Prince-Édouard	20,2	42,2
Nouvelle-Écosse	18,7	35,7
Nouveau-Brunswick	17,7	34,9
Québec	20,0	12,1
Ontario	21,3	16,3
Région des Prairies[3]	22,3	22,9
Manitoba	19,0	46,2
Saskatchewan	23,6	39,1
Alberta	23,3	31,0
Colombie-Britannique	26,7	18,0
Yukon	40,5	82,3
Territoires du Nord-Ouest	33,6	73,2
Canada	21,3	20,7

1 L'ensemble des migrants de 1971 à 1976 divisé par la population totale en 1971.
2 Les migrations interprovinciales divisées par les migrations totales de 1971 à 1976.
3 En regroupant les provinces, on élimine les migrations intrarégionales et la proportion des migrations interprovinciales est alors réduite.
SOURCE Ministère de l'Expansion économique régionale, « Migration Patterns in Canada », Ottawa, mai 1979.

Tableau 7-12

Migrations totales suivant la langue maternelle et le type de migration, Québec, 1971-1976

	Migrations externes				Migrations internes		Migrations totales du Québec	
	Entrées[1]		Sorties					
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Anglophones	41 450	50,1	94 006	64,6	116 595	11,0	210 601	17,5
	...			44,6		55,4		100,0
Francophones	36 723	44,3	41 075	28,2	911 525	86,1	952 600	79,1
	...			4,3		95,7		100,0
Autres	4 659	5,6	10 401	7,1	31 080	2,9	41 481	3,4
	...			25,1		74,9		100,0
Total	82 832	100,0	145 482	100,0	1 059 200	100,0	1 204 682	100,0
	...			12,1		87,9		100,0

1 Ces chiffres représentent les migrants venant de l'extérieur. C'est pourquoi ils ne sont pas compris dans les migrations totales du Québec.
SOURCE MEER, « Migration Patterns ».

pour les autres membres de la famille ou si le migrant doit conserver deux domiciles, la difficulté sera évidemment accentuée. La région ou l'entreprise d'accueil pourraient avoir à défrayer le coût de la création d'une nouvelle infrastructure sociale ou de l'expansion d'une infrastructure existante. Il existe aussi des barrières artificielles à la mobilité. Ainsi, les permis ou certificats de compétence peuvent différer d'une province à l'autre; ces différences entravent la mobilité des ouvriers qualifiés et des membres de certaines professions. En outre, la non-transférabilité de certains avantages liés au travail – par exemple, les régimes de retraite et diverses formes d'assurance – peut nuire aux déplacements. Enfin, comme nous l'avons déjà mentionné, certains indices montrent que les programmes publics eux-mêmes sont un élément de désincitation à la mobilité géographique.

L'information

Nous avons déjà souligné que l'information « lubrifie » les mécanismes d'ajustement du marché du travail. Pour qu'ils puissent prendre les décisions qui mènent à une allocation effective de l'offre et de la demande, employeurs et travailleurs doivent être bien renseignés sur le lieu, le nombre, la quantité, la qualité, la disponibilité et le taux de rémunération des personnes et des emplois. Ainsi, l'étudiant du secondaire qui contemple ses perspectives de carrière est aux prises avec un système de valeurs sociales qui accorde un prestige excessif aux professions de cols blancs. La femme mariée qui entre sur le marché du travail (ou qui y revient), après avoir consacré plusieurs années aux responsabilités familiales, peut trouver que la gamme des emplois accessibles est très restreinte. Le travailleur dans la force de l'âge qui perd un emploi « stable » par suite du changement technologique ou d'un licenciement pour raison économique doit se recycler ou se déplacer, parfois les deux. Pour leur part, les autochtones doivent s'insérer dans un marché de l'emploi qui, outre les difficultés que cette démarche suscite pour tout le monde, les confronte également à des problèmes d'accès au travail et d'assimilation. De leur côté, les employeurs désireux d'exploiter rapidement de nouveaux créneaux ont souvent des exigences extrêmement précises quant aux qualifications, au lieu de travail et à l'embauchage. Enfin, diverses entreprises, ainsi que les gouvernements à tous les échelons, doivent tenir compte des incertitudes de l'offre et de la demande de travail qui se manifestent dans le contexte des projets d'exploitation des richesses naturelles au cours de la décennie actuelle. L'information est l'élément critique commun à toutes ces situations.

On est donc en droit de s'étonner que cet aspect ait si souvent une importance triviale ou nulle pour les observateurs du marché du travail, et surtout pour ceux qui formulent les politiques de l'emploi. À notre avis, cette attitude s'explique, tout au moins en partie, par la tendance à considérer l'information uniquement sous l'angle de la cueillette et du traitement de faits et de chiffres, publiés dans des rapports statistiques ennuyeux ou incompréhensibles, qui semblent très éloignés du « monde réel » où les décisions se prennent au jour le jour. La planification de programmes destinés à recycler les travailleurs licenciés ou à les déplacer vers les régions où les emplois sont nombreux semble dès lors une tâche beaucoup plus intéressante et plus pratique.

Si peu captivantes soient-elles, les données statistiques n'en sont pas moins essentielles à la prise de décisions rationnelles. Régularité, cohérence, actualité et précision du détail en sont les qualités requises pour une utilisation efficace dans le cadre des analyses sur lesquelles se fonde l'élaboration des politiques. Voilà plus précisément pourquoi nous sommes préoccupés par l'état actuel de l'information sur le marché du travail canadien : nous estimons qu'il y a d'importantes lacunes en matière d'analyse et de diffusion des données.

Nous avons souligné, dans les chapitres précédents, certaines des difficultés énormes que suscitent l'analyse de la demande et de l'offre de main-d'œuvre par profession et les extrapolations pour l'avenir. Nos données sur les professions sont actuellement très insuffisantes : provenant, pour la plupart, d'un recensement décennal, ces données doivent servir à interpréter une situation qui évolue sensiblement d'une année à l'autre. La disparition de l'Enquête sur les postes vacants nous prive de renseignements importants sur l'un des principaux aspects de la demande de main-d'œuvre et des pénuries d'effectifs qualifiés. Si nos propres travaux sur la dynamique du marché du travail fournissent un aperçu utile des flux qui le caractérisent, il reste que, depuis le milieu des années 60, le Canada est dépourvu de données cohérentes et suivies sur le roulement des actifs[10].

La conséquence de ces lacunes, c'est que les nombreux utilisateurs éventuels des données et projections sur les professions sont présentement mal servis. Sans doute les demandeurs d'emploi et les employeurs peuvent-ils se prévaloir des renseignements que produit le Programme des prévisions relatives aux professions canadiennes (PRPC), par exemple, mais outre les difficultés qu'il comporte, relativement à la méthodologie et aux données – difficultés dont nous avons parlé au chapitre 3 –, les projections qu'il produit ne sont guère qu'intermitten-

tes. Les premières, publiées en 1976, s'étendaient jusqu'en 1982, tandis que celles de 1981 ont pour horizon l'année 1985. Par contre, on a discontinué la publication de la « Liste anticipative des déséquilibres dans les professions », qui fournissait aux administrateurs des programmes de la CEIC, quatre fois par année, des projections sur deux ans devant servir aux services de placement, d'orientation professionnelle, de formation, de mobilité et d'immigration[11]. Cette initiative doit cependant redémarrer en 1982.

En ce qui concerne l'analyse, un certain nombre d'organismes et de ministères publics (notamment, Statistique Canada, les ministères du Travail et de l'Emploi et de l'immigration) produisent effectivement tout un éventail d'études statistiques périodiques, mais les documents de recherche sont généralement publiés sans coordination. Les travaux analytiques émanant des universités, des instituts de recherche privés et des associations d'employeurs et de travailleurs ont également de la valeur et tendent à refléter les besoins ou les intérêts actuels, mais ces recherches sont menées de façon indépendante et font parfois double emploi. Il n'existe pas de bureau de recherche sur le marché du travail semblable à celui qui a été créé récemment en Australie, ni aucune formule combinant une aide à la recherche et une aide pratique à l'industrie, comme celle de l'institut britannique d'études sur la population active (Institute of Manpower Studies). La revue *Relations industrielles*, publiée par l'Université Laval, demeure certes un important véhicule pour la diffusion des recherches en économie du travail, mais le pays ne compte pas suffisamment de publications de ce genre. Un certain nombre de revues (*Worklife*, par exemple) ont tenté de combler le vide laissé par la disparition de *La Gazette du Travail*, mais, somme toute, le Canada offre peu de possibilités aux non-universitaires qui désirent se renseigner sur l'évolution du marché du travail.

Nous avons jusqu'ici examiné principalement l'acquisition, le traitement, la diffusion et l'analyse de données pouvant servir à une meilleure compréhension du fonctionnement du marché de l'emploi et à une efficacité accrue des décisions touchant les politiques et les programmes de main-d'œuvre. L'échange direct de renseignements entre les agents économiques est également un aspect primordial de cette question. C'est d'ailleurs cette fonction que remplit l'une des principales institutions du monde du travail au Canada, soit le réseau des Centres d'emploi du Canada (CEC). Une étude récente présente des conclusions intéressantes à ce sujet : parmi les demandeurs d'emploi inscrits aux CEC, 62 % ne reçoivent aucune offre d'emploi par leur entremise et seulement 18 % sont effectivement placés par les CEC[12]. En outre, un sondage mené par Goldfarb Consultants en 1980 a révélé que plus de 50 % des utilisateurs qualifiaient de « médiocres » ou de « seulement passables » les efforts des CEC en vue d'aider les gens à se trouver du travail. Environ 59 % ont déclaré qu'ils ne considéraient pas les Centres comme l'un des principaux moyens de se trouver un emploi.

Du côté des employeurs, environ un sur dix estime que les CEC ne servent qu'en « dernier ressort », pour combler des besoins urgents. Par contre, 60 % de ceux qui ont fait appel aux Centres se sont dits satisfaits. En moyenne, les CEC satisfont à environ 78 % des demandes de travailleurs qui leur sont transmises, et 70 % des présentations de candidats sont effectuées quelques jours, au plus, après la réception de la demande. Toutefois, il arrive souvent que les demandes des employeurs restent insatisfaites parce que les CEC ne peuvent proposer des candidats ayant les qualifications requises. Les renseignements obtenus permettent de croire que le recours aux CEC aide à diminuer la durée de la recherche, puisque, comparativement aux autres demandeurs d'emploi, leurs « clients » mettent entre trois et quatre semaines de moins à se trouver du travail. Bien sûr, les meilleurs candidats sont placés plus rapidement mais, comme nous l'avons déjà souligné, moins d'un cinquième des personnes inscrites aux CEC trouvent un emploi par leur intermédiaire. On ne constate par ailleurs aucun avantage salarial découlant d'une prise d'emploi par l'entremise des Centres. Enfin, la gamme des métiers et professions qu'ils desservent régulièrement est plutôt restreinte. Les emplois de bureau, le commerce, les services généraux et la construction représentent près des deux tiers des placements effectués. Les CEC placent très peu de gens dans les postes de cadres, dans des emplois du secteur primaire et dans les transports.

Les aspects non salariaux des contrats de travail

Nous avons étudié précédemment le rôle de la rémunération dans l'allocation des ressources en main-d'œuvre. Nous savons cependant que les aspects non monétaires d'un emploi peuvent aussi influer considérablement sur la concordance. Le « père » de la science économique, Adam Smith, avait déjà formulé une théorie des écarts salariaux qui tenait compte explicitement des différences entre divers emplois quant à leur « caractère agréable ».

L'importance de ces aspects découle d'un certain nombre de considérations. Tout d'abord, les éléments non salariaux influent fortement sur l'attrait

relatif des emplois et, partant, sur l'allocation de la main-d'œuvre. Deuxièmement, on constate que les travailleurs s'intéressent de plus en plus à des aspects comme la satisfaction et l'épanouissement au travail, et ces valeurs demeureront sans doute déterminantes à l'avenir. Troisièmement, on reconnaît davantage que l'amélioration des conditions matérielles et psychologiques du travail, en même temps que de la rémunération elle-même, constitue un objectif de la politique du marché du travail. Enfin, on croit désormais que la réalisation de cet objectif peut aussi avoir des effets très positifs sur la productivité, notamment, et aussi sur d'autres aspects du comportement des travailleurs, comme la mobilité, l'absentéisme et les conflits de travail.

Il existe évidemment une longue tradition de paiements en nature. Dans leur forme moderne, ceux-ci se traduisent par des contrats de travail très élaborés, qui peuvent renfermer des dispositions complexes ayant trait non seulement aux salaires et au temps de loisir, mais aussi à des avantages sociaux tels que l'assurance-vie, l'assurance-maladie, l'assurance-chômage, les régimes de retraite et la possibilité d'acheter des actions de l'entreprise. Les conditions matérielles du travail peuvent aussi former un aspect important du régime global de rémunération. Nous avons évidemment fait de grands progrès depuis les sombres enfers de la révolution industrielle, mais les températures extrêmes, les problèmes d'éclairage, de bruit et de ventilation, les dangers que posent certaines machines et certains produits chimiques toxiques restent au nombre des problèmes auxquels sont exposés un grand nombre de travailleurs. On est de plus en plus conscient, également, des effets qu'a sur l'équilibre mental et psychologique le stress qui caractérise divers postes où les tâches doivent être exécutées à une cadence rapide dans un environnement où les pressions sont nombreuses. L'élimination ou l'amélioration des caractéristiques nuisibles ou déplaisantes de divers types d'emploi représente donc un aspect important du processus d'ajustement. Il se dessine à l'heure actuelle un mouvement visant non seulement à supprimer ces dimensions négatives du travail mais aussi à promouvoir le bien-être psychologique des travailleurs.

Le concept de l'humanisation du travail n'est évidemment pas nouveau, puisqu'il est assez général pour englober les objectifs philantrophiques et réformistes des siècles passés, de même que les objectifs des organisations de travailleurs. Il existe par ailleurs depuis longtemps une orientation axée sur les « relations humaines » dans la gestion des entreprises. L'avènement de ce qu'on appelle souvent aujourd'hui « la qualité de la vie au travail » (QVT) est lié à toute cette évolution[13]. Ce mouvement est né des réactions aux effets néfastes qu'a sur l'être humain le morcellement des emplois en des tâches répétitives, phénomène lié à la conception scientifique de la gestion du travail. Il est la résultante des efforts visant à éviter le système aliénant et destructeur de la chaîne de montage, évoqué si puissamment par Charlie Chaplin dans *Les temps modernes*. Certaines des premières recherches, aujourd'hui célèbres, sur la qualité du travail ont démontré les effets bénéfiques que certaines formes d'organisation du travail dans les charbonnages britanniques ont eus sur la communication et les relations de travail entre employeurs et ouvriers et sur la productivité. Les travaux d'Eric Trist et de Fred Emery, notamment, ont démontré l'efficacité de ce qu'on appelle aujourd'hui les « équipes autonomes » qui, opérant avec un minimum de contraintes, établissent elles-mêmes leurs objectifs et leur rythme de travail et assument toute la responsabilité relative à la quantité et la qualité de leur production. L'évolution, au cours des années 60, des relations ouvrières-patronales dans le sens d'une plus grande consultation, de la coopération, de la participation et la codécision en Scandinavie et en Europe occidentale en général représente une étape majeure du mouvement en faveur de l'amélioration de la qualité du travail.

Cette évolution s'est articulée sur deux grands axes. On peut donner au premier la désignation générale de « démocratie industrielle », un concept qui a trait principalement, mais non pas exclusivement, à la structure des relations en milieu de travail[14]. L'éventail de ces relations va du régime autocratique, dans lequel le propriétaire ou l'administrateur exercent un pouvoir total sur les décisions relatives au travail (comme dans le régime esclavagiste du Sud des États-Unis avant la guerre de Sécession), au régime de propriété ouvrière des entreprises illyriennes (en Yougoslavie), en passant par la négociation collective et le système de codétermination (*Mitbestimmung*) institué en Allemagne.

Le second grand axe du mouvement en faveur de la qualité de la vie au travail se rattache à la conception « socio-technique », dont le principe fondamental consiste à considérer l'élément humain comme une donnée de base dans l'organisation du système de production, plutôt que comme un facteur qui doit s'insérer (quelles qu'en soient les conséquences !) dans une structure technologique déjà implantée, comportant un capital physique très développé scientifiquement. L'une des prémisses importantes sur lesquelles repose cette conception postule que, pour assurer une production, il existe un éventail de configurations possibles en matière d'organisation et de combinaison des facteurs, toutes aussi efficaces

les unes que les autres. Dans cette optique, la conception traditionnelle, selon laquelle il n'existe qu'un seul processus, « meilleur » que tous les autres, déterminé par la complexité même des facteurs liés à la technologie et au capital, est perçue comme très myope. Aussi prestigieuses et éclatantes que soient les manifestations de l'ingénierie industrielle, on ne saurait négliger la gestion des ressources humaines de l'entreprise sans qu'il en résulte des conséquences graves du point de vue de la rotation du personnel, de l'absentéisme, des ralentissements ou arrêts de travail, des griefs, des grèves et de la mauvaise qualité du travail. Ces perturbations peuvent neutraliser les réalisations du matériel même le plus avancé techniquement.

Au Canada, le mouvement en faveur de la qualité de la vie au travail gagne de l'ampleur. Prenant conscience de l'évolution démographique de la population active, qui exerce une influence profonde sur les valeurs et les attitudes relatives au travail, ainsi que des changements technologiques et institutionnels qui modifient le sens même du travail, les Canadiens sont amenés à méditer sur les leçons qui découlent de l'expérience d'autres pays. L'application sans discernement au Canada de systèmes étrangers soulèverait des problèmes bien évidents, mais ceux que cause le mode actuel de relations industrielles fondées sur la confrontation des parties ne sont pas moins manifestes. Au demeurant, troublés par le ralentissement de la croissance de la productivité, certains recherchent des solutions non pas dans les sources traditionnelles de croissance comme la quantité et la qualité du capital matériel et humain, mais plutôt dans la transformation de la structure organisationnelle du travail. En influant sur la motivation et la satisfaction des travailleurs, cette solution pourrait mener à une amélioration de la production et à la baisse des taux de roulement, de l'absentéisme et du nombre de jours perdus en raison de conflits du travail.

Un certain nombre d'expériences sont déjà en cours dans des secteurs aussi divers que la transformation des aliments, l'exploitation forestière, les textiles, le raffinage du pétrole, les produits chimiques et la fonction publique. Les résultats ne sont pas encore probants. On constate, en particulier, qu'aucun modèle n'est une panacée universelle et que les formules existantes doivent être modifiées et adaptées aux besoins et aux circonstances propres à chaque entreprise. On est toutefois en droit d'espérer qu'une adaptation prudente, accompagnée d'une surveillance et d'une évaluation méticuleuses, pourra, dans certains cas, avoir des effets très positifs non seulement sur la productivité, mais aussi sur la satisfaction et l'épanouissement des travailleurs.

L'intérêt que portent les pouvoirs publics à ces expériences s'est manifesté par la création d'un centre de recherche à Toronto (Ontario Quality-of-Life Centre) et d'un groupe institué par le gouvernement fédéral à Ottawa. Ces deux organismes ont été assurés d'un financement important et se chargent déjà d'informer et de sensibiliser les gouvernements, les entreprises et les travailleurs à cette cause. Le centre ontarien a établi un comité multipartite qui représente divers groupes de la population; ses membres se rendent sur les lieux de travail pour fournir de l'information et des conseils et, au besoin, pour aider à la conception des programmes. Du côté fédéral, un certain nombre de programmes ont été créés dans divers ministères ou organismes, notamment à Statistique Canada, au Conseil du Trésor, au Secrétariat d'État, à la Société canadienne des postes et au ministère du Revenu.

Dans le contexte des processus d'ajustement du marché de l'emploi, il faut donc désormais tenir compte de la qualité de la vie au travail. Le mouvement a progressé rapidement ces dernières années, et on ne peut plus le considérer comme une mode passagère, bien qu'on n'ait encore qu'une idée imprécise de son étendue et des formes qu'il prend au Canada. Compte tenu des tendances que nous avons dégagées dans les chapitres antérieurs de notre rapport, et compte tenu aussi des inquiétudes que continue de susciter la question de la productivité, on peut prévoir que ce mode d'adaptation à l'évolution des conceptions traditionnelles du marché du travail jouira d'une plus grande faveur encore à l'avenir.

La création d'emplois[15]

Au cours des deux dernières décennies, les mesures prises par les autorités publiques pour faciliter le fonctionnement du marché du travail ont été axées principalement sur l'offre – programmes de formation, de mobilité et d'immigration, notamment. Plus récemment, toutefois, face à la persistance du chômage et aux entraves incessantes que la récurrence des forces inflationnistes pose aux politiques traditionnelles de régulation de la demande, les gouvernements se sont graduellement tournés vers d'autres solutions et se sont penchés attentivement, entre autres, sur les possibilités que recèlent les programmes de création directe d'emplois dans les secteurs public et privé. Ces mesures ont pris des formes variées et omniprésentes; mais elles ont toutes pour commun objectif de stimuler l'emploi afin de réduire le taux de chômage. On estime qu'il est moins coûteux d'agir de cette façon que d'accorder des dégrèvements fiscaux ou d'accroître les dépenses publiques, qu'en abaissant les coûts de la main-

d'œuvre, ces recours pourraient avoir des effets moins inflationnistes que d'autres mesures aussi coûteuses et, enfin, qu'ils ont un effet encore plus prononcé en ce sens si les subventions sont orientées vers des régions et des groupes peu susceptibles d'attiser la flambée inflationniste.

Mais, puisque le marché du travail possède ses propres mécanismes d'ajustement, est-on justifié d'intervenir dans leur fonctionnement ? La réponse à cette question paraît dépendre de plusieurs facteurs, dont le premier est étroitement lié à notre analyse du chômage. Pour une bonne part, les périodes de chômage au Canada sont de courte durée : c'est le « chômage de mobilité », qui peut être corrigé en améliorant le mécanisme d'harmonisation des travailleurs et des emplois. Il reste néanmoins qu'une part importante du chômage total résulte de périodes de longue durée, attribuables d'abord à la rareté des emplois plutôt qu'aux caractéristiques des personnes concernées. Un deuxième facteur, étroitement relié au premier, a trait aux effets inflationnistes inacceptables que pourraient entraîner les tentatives visant à pallier les carences d'emploi à l'aide des instruments macroéconomiques traditionnels. Enfin, s'il est vrai que le chômage prolongé touche un nombre relativement restreint de personnes, les principes de l'équité incitent à adopter une politique plus fine que les mesures monétaires et budgétaires, dont la portée est beaucoup plus vaste.

Dans cette optique, c'est la possibilité d'orienter les programmes de création d'emplois vers des groupes-cibles qui constitue leur raison d'être. Dans la mesure où ces programmes favorisent l'emploi de personnes qui, en raison de désavantages divers, éprouvent beaucoup de difficulté à trouver et conserver un emploi, ils augmenteront sûrement le potentiel productif du pays; autre considération non moins importante, les emplois ainsi créés seront peu susceptibles de menacer la stabilité des prix, puisque les attentes salariales des personnes cibles auront relativement peu d'influence sur l'inflation. Les contribuables bénéficieraient indirectement des impôts payés par ces travailleurs nouvellement embauchés, ainsi que de la diminution des transferts. La création d'emplois dans le secteur privé pourrait même contribuer à une baisse des prix en réduisant le coût total de la main-d'œuvre. Enfin, grâce à son caractère sélectif, c'est-à-dire à la possibilité de modifier la structure de l'emploi en faveur du groupe-cible des travailleurs peu qualifiés, la création d'emplois rendrait moins inégale la répartition des revenus, ce qui est un objectif légitime en soi.

La création directe d'emplois se justifie aussi d'un point de vue microéconomique. Dans un marché du travail complexe, les forces économiques subissent toutes sortes de contraintes, ce qui entraîne des désincitations et fausse le jeu des mécanismes d'allocation. Certaines de ces contraintes – conventions sociales indéracinables, préjugés, discrimination ouverte – désavantagent certaines catégories d'actifs sur le plan de l'embauche. D'autres, comme le salaire minimum ou l'assurance-chômage, existent pour des raisons tout à fait valables et ne peuvent donc pas être facilement écartées. Tous ces facteurs ont cependant pour effet d'accroître considérablement l'écart que les employeurs perçoivent souvent entre le salaire brut qu'ils doivent verser aux travailleurs et la productivité qu'ils peuvent en attendre. Les programmes de création d'emplois (notamment ceux qui prévoient des subventions aux salaires) se justifient donc sur le plan de l'efficacité : en refermant l'écart apparent entre la rémunération et la productivité, ils corrigent une source de distorsion et suppriment un obstacle à l'harmonisation de l'offre et de la demande. C'est là aussi une façon de favoriser l'équité, puisque la situation des groupes cibles se trouve ainsi améliorée.

Divers types de programmes de création d'emplois ont été mis à l'essai au Canada depuis le début des années 70, tant à l'échelon fédéral qu'au palier provincial (tableau E-1). Le Programme de formation et d'expérience professionnelles (PFEP), en vigueur de 1977 à 1979, offrait des emplois d'été dans le secteur privé à des jeunes présentant des difficultés d'insertion dans le monde du travail. Le Programme de crédit d'impôt à l'emploi, mis sur pied en 1978, était une mesure temporaire de subvention aux salaires sous la forme de crédits d'impôt, d'un montant qui pouvait atteindre 2 $ l'heure, pour les employés « supplémentaires » qui travaillaient à plein temps durant au moins trois mois. Ce programme, qui avait pour objectif initial de créer 50 000 emplois par année, a été abandonné en mars 1981. Un programme de subventions salariales à l'intention des personnes défavorisées lui a succédé le mois suivant. Il offre des subventions à un taux décroissant (85 %, 50 % et 25 %) pour des périodes successives de 13, 26 et 26 semaines, soit un total de 65 semaines.

Les programmes d'emploi dans le secteur public existent depuis le début des années 70 et ils ont absorbé plus de 2,5 milliards de dollars. Ils ont eu de nombreux objectifs : accroître l'emploi en général et, plus particulièrement, parmi les jeunes, les autochtones et les handicapés; améliorer leurs perspectives de revenu et leurs chances d'être embauchés; et, enfin, mener à une répartition plus équitable des revenus. C'est au cours de l'hiver de 1971-1972 qu'a été créé le Programme d'initiatives locales (PIL), sans doute le plus connu à l'échelon fédéral. Ce programme communautaire très intensif en main-

d'œuvre visait la période creuse de l'hiver; les travailleurs étaient rémunérés au taux de salaire local en vigueur. En moyenne, plus de 50 000 personnes par année en ont bénéficié. Les dépenses annuelles du PIL ont atteint près de 140 millions de dollars jusqu'à ce qu'il soit abandonné en 1977. Il a été remplacé par le programme « Canada au travail », qui fonctionne toute l'année et sert à subventionner des emplois supplémentaires dans des services communautaires à but non lucratif en vue d'améliorer les compétences des participants. Jusqu'à maintenant, ce programme a fourni 208 000 emplois, à un coût de 680 millions de dollars. Le Programme d'aide à la création locale d'emplois (PACLE) a pour but de créer des emplois permanents pour les personnes qui souffrent de chômage chronique. Parmi les groupes cibles, mentionnons les femmes, les jeunes, les autochtones, les handicapés, les assistés sociaux et les ex-détenus; le nombre de personnes aidées au cours d'une année est de presque 9 000. Environ 30 000 emplois par année ont été créés dans le cadre de « Jeunesse Canada au travail », programme d'emplois d'été s'adressant aux étudiants et coûtant de 40 à 50 millions de dollars par année. Il remplace Perspectives-jeunesse, discontinué en 1975/1976. Enfin, il existe aussi divers autres programmes d'emplois d'été ou de développement communautaire ayant une importance moindre.

La question primordiale, évidemment, est de savoir dans quelle mesure ces programmes ont été efficaces. Divers facteurs entrent en jeu ici, tant pour les programmes destinés au secteur public qu'au secteur privé. Il faut d'abord tenir compte de l'effet net sur l'emploi, lequel est difficile à évaluer en raison de « déplacements » possibles (c'est-à-dire qu'une création d'emplois peut provoquer une diminution de l'emploi ailleurs) et, dans le cas du secteur public, à cause de la substitution fiscale (lorsqu'un organisme public substitue des subventions à un pourcentage donné de ses dépenses salariales normales, ce qui libère des fonds pour le remboursement de la dette, la diminution des emprunts ou des impôts ou l'accroissement d'autres dépenses). En deuxième lieu, il faut aussi déterminer si ces programmes se comparent avantageusement à d'autres mesures créatrices d'emplois. Troisièmement, l'évaluation de leur efficacité devrait idéalement tenir compte des liens avec d'autres mesures publiques de stimulation de l'emploi dans les régions, par exemple, car les deux types d'intervention peuvent être complémentaires ou entrer en conflit. Autre aspect à considérer, mais souvent négligé, la création directe d'emplois peut mener à des distorsions à long terme si elle nuit au progrès technologique, par exemple, ou si elle subventionne des entreprises inefficaces. Enfin, il faut examiner sa contribution à la réalisation des grands objectifs de la société, comme la baisse du taux d'inflation et la réduction des inégalités sociales.

Si on se penche d'abord sur les programmes orientés vers le secteur privé, en particulier le Programme de crédit d'impôt à l'emploi (PCIE), les résultats indiquent que l'augmentation en termes d'emplois supplémentaires se situait entre 20 et 37 %. Il n'existe pas d'autres études pour le Canada renfermant des estimations auxquelles on pourrait comparer ces chiffres, mais les résultats estimatifs pour un programme similaire aux États-Unis (*New Jobs Tax Credit Program*) se situent entre 20 et 30 %; pour la Grande-Bretagne, les résultats se situent aux environs de 40 %; et une étude française conclut que l'impact net sur l'emploi se chiffre entre 15 et 40 %. Pour le PCIE, le coût annuel net par emploi oscille entre 9 500 $ et 17 500 $, suivant que l'on retient le taux de réussite le plus élevé (37 %) ou le plus faible (20 %). En ce qui concerne la composition de la demande de main-d'œuvre, les participants au PCIE ne semblent pas se distinguer sensiblement (sauf par la durée plus longue des séjours en chômage) d'un groupe témoin retenu par la CEIC; les deux groupes se ressemblaient généralement du point de vue de leurs grandes caractéristiques – l'âge, le sexe, l'instruction ou les prestations d'assurance-chômage. Enfin, le PCIE a surtout intéressé les petites entreprises : environ 77 % des firmes participantes employaient moins de 20 personnes et elles ont fourni 41 % des emplois créés dans le cadre du programme.

Bref, si les programmes de création d'emplois destinés au secteur privé sont susceptibles d'avoir un impact important sur l'emploi, ils peuvent également entraîner des déplacements importants, de sorte que les employeurs peuvent bénéficier de gains inespérés; dans le cas du PCIE, par exemple, ces gains pourraient représenter entre 63 et 80 % du montant de la subvention.

Dans le cas des programmes visant le secteur public, leur orientation communautaire porte à croire que les effets de déplacement ne sont probablement pas considérables. Suivant nos calculs, cependant, l'effet de substitution fiscale se situe dans un intervalle de 50 à 70 %, qui se rapproche des résultats d'une étude comparable effectuée aux États-Unis en 1975. Ces chiffres nous amènent à évaluer à environ 14 000 $ le coût moyen par personne-année d'un emploi net créé par ces programmes. Aussi peut-on croire que les dépenses consacrées à ces programmes sont susceptibles d'avoir un impact direct supérieur à celui de stimulants fiscaux équivalents mis en œuvre dans le cadre des dépenses publiques générales, puisque le PNB par personne occupée s'élevait en 1978 à 23 000 $. En outre, les programmes publics créent des emplois additionnels en raison

des effets d'entraînement induits par le revenu des participants. Comparativement aux autres instruments créateurs d'emplois généralement utilisés pour stimuler la demande globale, les programmes d'emplois publics agissent plus rapidement, plus directement et avec une plus grande efficacité de coûts. De plus, ils peuvent être axés sur des groupes cibles mieux définis et, comme ils diminuent les transferts et augmentent les recettes fiscales, ils ont moins d'effet sur le déficit budgétaire.

Les coûts et les avantages sociaux des programmes d'emplois publics n'ont pas encore été pleinement évalués. Du reste, il est à peu près impossible de quantifier des éléments, si bénéfiques qu'ils soient, comme la préférence de la société pour la création d'emplois publics plutôt que le versement de transferts, la dignité et l'estime personnelle que ces emplois fournissent aux participants, et les effets de ces programmes sur le plan de la redistribution du revenu. L'expérience américaine indique que les programmes de ce genre, en raison même de la possibilité de les orienter vers des groupes bien définis, ont moins d'effets inflationnistes que les politiques budgétaires habituelles. Cette caractéristique suffit à les considérer comme des mesures propres à favoriser une répartition peu équitable des revenus.

Conclusion

Nous avons, dans ce chapitre, étudié le rôle que jouent certains facteurs dans le mécanisme d'allocation de la main-d'œuvre. Comme nous l'avons souligné, celui-ci comporte un processus complexe et dynamique d'ajustement continu aux pressions exercées par un grand nombre de facteurs, et nous avons approfondi l'examen de ces aspects.

Nos travaux ont permis de mieux comprendre comment les travailleurs, occupés ou non, recherchent des emplois en tenant compte de leur propre évaluation des coûts (monétaires et psychologiques) d'une recherche prolongée et des avantages anticipés (sur le plan de la rémunération). Or, ce processus permet de mettre en lumière un aspect du régime canadien d'indemnisation du chômage qu'on a tendance à négliger : dans certaines circonstances, la possibilité de poursuivre la recherche, au lieu d'accepter le premier emploi offert par pure nécessité économique, peut donner des résultats plus productifs, en débouchant sur une meilleure concordance entre les besoins des employeurs et les qualités des travailleurs.

En matière de salaire, la flexibilité des acteurs économiques est un aspect fondamental de l'ajustement, comme nous l'avons montré au sujet du choix d'une carrière et des écarts salariaux entre les professions. Notre analyse montre qu'il existe un lien entre la compression des écarts de salaire et les pénuries de travailleurs qualifiés. La mobilité constituera vraisemblablement un facteur important dans l'évolution future du marché du travail, qui sera caractérisée par l'émergence de nouveaux pôles de croissance dans des régions relativement isolées. Nos résultats montrent que les flux migratoires se sont modifiés ces dernières années et que les marchés provinciaux du travail diffèrent considérablement l'un de l'autre quant à leur degré d'« ouverture ».

Bien que les aspects monétaires des « contrats » qui s'opèrent sur le marché de l'emploi soient très importants, nous avons aussi souligné le rôle de toute une gamme d'aspects non salariaux. Ainsi nous sommes-nous arrêtés sur l'évolution et les potentialités futures du mouvement en faveur de la qualité de la vie au travail et sur sa pertinence actuelle dans la société canadienne.

Enfin, en raison même de l'amplitude et la complexité de la tâche, les mécanismes d'harmonisation fonctionnent moins bien qu'ils le devraient, et on reconnaît depuis longtemps que l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire. Les programmes gouvernementaux sont à la fois nombreux et variés, et nous n'avons étudié que deux d'entre eux dans les pages qui précèdent. Après avoir souligné l'importance de l'information pour le mécanisme d'ajustement, nous avons fait état des résultats d'une analyse de la performance du réseau des Centres d'emploi du Canada, qui ont pour mission de transmettre les renseignements pertinents et d'offrir des services d'orientation et de placement.

Nous avons ensuite étudié un autre mode d'intervention, la création directe d'emplois. Elle a pris une importance accrue au Canada et ailleurs depuis une dizaine d'années, du fait qu'elle offre une solution de rechange aux politiques traditionnelles de régulation de la demande qu'ont utilisées les pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord en vue d'atténuer les problèmes du chômage dans un contexte inflationniste. Nous avons souligné que, même si la création directe d'emplois peut agir très rapidement et avoir des effets quantitatifs supérieurs à ceux des mesures traditionnelles, la détermination de son apport net reste un aspect primordial des mesures visant les secteurs public et privé. Somme toute, l'aspect le plus intéressant de ces programmes est sans doute qu'ils peuvent être axés sur des cibles bien définies et qu'ils favorisent ainsi la réalisation des objectifs d'équité et permettent d'éviter l'inflation. En outre, les bienfaits socio-psychologiques non quantifiables qui en résultent pour les travailleurs peuvent être extrêmement importants à long terme.

8 Le développement des compétences professionnelles

La promotion des aptitudes professionnelles est un élément clé de toute économie industrialisée. S'il y a désaccord entre les experts quant à la nature exacte des liens entre la formation et l'enseignement, d'une part, et la productivité et la mobilité socio-économique, d'autre part, l'existence de ces liens n'en est pas moins généralement admise. On sait intuitivement qu'une force de travail hautement qualifiée aura un meilleur rendement qu'une autre qui ne l'est pas.

Les pouvoirs publics en sont venus à s'intéresser de près au développement des compétences professionnelles et le Canada ne cède la place à aucun autre pays dans ce domaine. Ainsi, au cours du dernier exercice budgétaire, par exemple, les programmes de formation du gouvernement fédéral ont coûté, à eux seuls, plus de 800 millions de dollars, ce qui, au prorata de sa population, place le Canada parmi les chefs de file dans ce domaine. Malgré l'ampleur de cet effort, il subsiste toutefois de graves pénuries de main-d'œuvre qualifiée, et il est maintenant évident qu'il faut reconsidérer sérieusement la formule actuelle. Le gouvernement central a d'ailleurs annoncé récemment son intention de réformer sensiblement le système canadien de formation professionnelle au pays.

Il nous semble donc tout à fait approprié, dans la phase actuelle du développement économique du Canada, de jeter un regard critique sur les interventions de l'État dans ce domaine. Les politiques et programmes présentement en vigueur ont été mis en place, dans la plupart des cas, à la fin des années 60 et au début des années 70, alors que l'économie croissait à un rythme rapide et que l'expansion du secteur public semblait illimitée. Les circonstances ont changé sensiblement depuis lors. Par ailleurs, la conjonction de divers facteurs démographiques, sociaux et économiques est à l'origine d'une mutation marquée de la population active et des genres de qualifications requises par les employeurs.

Étant donné que notre rapport se concentre d'abord sur les déséquilibres du marché de l'emploi, nous avons axé notre analyse de la formation professionnelle sur son utilité pour la réduction des pénuries de travailleurs qualifiés. On ne saurait évidemment espérer que le Canada puisse prévoir et combler d'avance tous ses besoins en main-d'œuvre, mais la présence simultanée de ces pénuries et de taux de chômage élevés démontre qu'il fait face à de graves problèmes dans ce domaine.

Au-delà de l'apport de la formation à l'expansion et à la performance de l'économie, il importe de considérer également le rôle capital qu'elle peut jouer dans l'amélioration du sort des actifs aux prises avec diverses difficultés. Une des principales conclusions de notre rapport précise d'ailleurs que les gouvernements doivent veiller à procurer de meilleures perspectives d'emploi à *tous* les Canadiens.

Le développement des aptitudes professionnelles permettra donc d'accroître l'efficacité économique et de favoriser l'équité au sein de la société. Dans la conception des politiques, il faudra cependant distinguer clairement ces deux objectifs. Les considérations relatives à l'efficacité et à l'équité, bien qu'elles ne soient pas entièrement indépendantes, touchent en effet à des réalités différentes qui exigent des dispositions différentes.

L'État devrait-il intervenir ?

La détermination du rôle que devraient assumer les pouvoirs publics dans la formation professionnelle est une question importante qui ne manque pas de susciter de vives controverses. Malgré l'intervention massive des instances tant fédérales que provinciales dans ce domaine, nombreux sont ceux qui s'interrogent sur la manière la plus appropriée de partager les responsabilités entre le secteur public et l'entreprise privée. Les témoignages recueillis par le Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi au cours des années 80 le démontrent amplement.

Les débats qui entourent cette question sont en fait liés à des désaccords idéologiques et des divergences d'interprétation quant au fonctionnement de l'économie. Il faut aussi replacer ces débats dans le contexte des examens de conscience auxquels se livrent depuis quelque temps les hommes politiques

et les citoyens eux-mêmes sur les conséquences sociales et économiques de l'intervention de l'État[1]. Étant donné le constat d'échec qui s'est récemment exprimé au sujet du système public de formation professionnelle, il n'est pas étonnant que cet aspect de l'action gouvernementale soit profondément remis en question.

D'une part, les tenants de la thèse du libre jeu des forces du marché soutiennent que, malgré les imperfections et les tensions qui les caractérisent parfois, on peut néanmoins continuer de croire qu'elles s'orienteront dans le sens d'un ajustement souhaitable. Ils affirment ainsi que le marché parvient dans une certaine mesure, à résoudre lui-même les problèmes causés par les « externalités », souvent invoqués par les partisans de l'intervention de l'État. Ainsi, le stagiaire partage habituellement avec son employeur le coût de sa formation en acceptant une baisse de salaire pendant le stage. Plus le champ d'application de cette formation est vaste et plus celle-ci est, par là même, « transférable », plus la part qu'assume le stagiaire est élevée. Si ce dernier passe à un autre employeur, celui-ci pourra le dédommager en lui offrant un salaire plus avantageux.

Les adversaires de l'intervention gouvernementale affirment donc que le marché mène généralement à des ajustements et à des solutions efficaces, tandis que l'action étatique n'offre pas de telles garanties. Selon eux, les gouvernements n'ayant pas à se soucier de questions telles que la concurrence ou la rentabilité, auraient une certaine propension à échafauder des bureaucraties plus gênantes qu'efficaces et plus amorphes que souples, qui se caractérisent davantage par leurs excès que par leurs succès. Dans le domaine de la formation, le gouvernement devrait donc, tout au plus, jouer un rôle de catalyseur plutôt que de décideur. Il est tout à fait contre-indiqué, d'après cette argumentation, de confier les décisions concernant le contenu des programmes, la durée des cours ou le choix des stagiaires à des bureaucrates qui n'ont jamais mis les pieds dans un atelier, et encore moins évalué ses besoins en main-d'œuvre.

Les « interventionnistes » soutiennent, quant à eux, qu'en l'absence de subventions publiques, le marché serait incapable de fournir une formation professionnelle en quantité et en qualité suffisantes. En raison des incertitudes qui entourent l'avenir, il est difficile à l'individu de prévoir les besoins futurs en matière de compétences et d'emprunter pour financer une formation qui risque de ne pas correspondre aux besoins. On invoque également la question des externalités : l'employeur hésitera à développer son capital humain – il s'y refusera même parfois –, parce que les aptitudes acquises resteront la propriété des travailleurs. S'ils passent à une autre entreprise, l'employeur perdra alors son investissement et c'est l'autre entreprise qui profitera de ces nouvelles compétences. Ces réticences feront que l'investissement global dans le capital humain du pays sera insuffisant.

Dans cette ligne de pensée, on rappelle aussi que la société dans son ensemble tire de la formation des avantages importants, qui débordent largement l'intérêt plus limité des employeurs. Par exemple, la présence d'une population active capable, grâce à la flexibilité que lui aura conférée une formation adéquate, de s'adapter facilement au changement technologique ou aux défis que pose la concurrence des pays étrangers, bénéficie au pays tout entier, un peu à la manière des services nationaux comme la défense, la justice et l'éducation. Les chefs d'entreprise ayant, à titre individuel, un champ d'action forcément plus restreint, le volume et la qualité de la formation pourraient, si on s'en remettait exclusivement à eux, se révéler inférieurs à ceux qui répondraient aux besoins beaucoup plus généraux de la société. Ne serait-ce qu'à cause de leur perspective plus globale et davantage tournée vers l'avenir – y compris, en principe tout au moins, le souci d'assurer aux générations futures des conditions satisfaisantes –, les gouvernements seraient donc mieux en mesure d'investir dans la formation professionelle et de s'élever au-dessus de cas particuliers[2].

D'autres affirment que seul l'État peut favoriser la réalisation de certains objectifs d'équité économique. Si on souhaitait répartir les revenus plus équitablement au sein de la société, on pourrait y parvenir en redistribuant la propriété du capital humain au moyen de subventions à la formation professionnelle. Sans doute pourrait-on parvenir au même résultat de façon plus directe à l'aide de transferts, mais on peut penser que, pour diverses raisons, le public préférerait qu'on privilégie le recours à la formation. Une politique visant à encourager les gens à s'aider eux-mêmes en se préparant pour un travail rémunérateur serait sans doute plus acceptable que des mesures favorisant la dépendance. Du reste, les programmes de formation ou d'expérience professionnelle constituent, en quelque sorte, un investissement, car les sommes initiales qu'on leur consacre sont susceptibles d'engendrer de nombreux avantages par la suite. Si, au contraire, on se servait des transferts pour assurer une redistribution continue des revenus, on serait forcé de réserver des crédits publics successifs à cette fin. Il se pourrait donc que la formation soit simplement moins coûteuse.

Bref, les partisans de l'intervention des pouvoirs publics affirment que, laissé à lui-même, le marché du travail bute sur des obstacles qui l'empêchent de

réaliser une allocation optimale des ressources, ce qui entraîne chômage endémique et goulots d'étranglement aux effets inflationnistes et néfastes pour la croissance. Cette thèse semble reposer sur deux perceptions générales du fonctionnement réel du marché. D'abord, en raison même de l'ampleur des stocks et des flux, de la rapidité de l'évolution et de la complexité des besoins, l'harmonisation des travailleurs et des emplois représente une tâche énorme. Par ailleurs, outre les lacunes inévitables de l'information qui compromettent le succès des mécanismes d'allocation, on trouve également tout un éventail d'obstacles artificiels liés à l'âge, au sexe ou à l'origine ethnique des individus, à l'accès restreint à certaines professions et aux entraves à la mobilité géographique – obstacles auxquels la politique publique devrait s'attaquer.

Malgré les arguments de ses adversaires, le principe d'une intervention sélective de l'État apparaît assez convaincant dans l'ensemble. Côté externalités, il n'est pas rare d'entendre les employeurs affirmer qu'il est trop coûteux de former des salariés qui changeront ensuite d'entreprise. S'il existe effectivement de nombreuses situations où employeurs et salariés partagent le coût de la formation, il ne semble pas moins raisonnable que le gouvernement y contribue aussi, en particulier à l'égard d'une formation d'application plus générale – et donc plus risquée pour les entreprises. Ceci s'applique tout particulièrement au secteur de la petite et moyenne entreprise, qui est en majeure partie responsable de la croissance actuelle des emplois. Côté équité, la population canadienne est favorable à la redistribution des revenus et souhaite que l'autorité publique adopte des politiques et des programmes à caractère social. Comme la formation de la main-d'œuvre présente de grandes possibilités redistributives, il semble logique de la privilégier comme domaine d'intervention. De plus, étant donné le dysfonctionnement qui caractérise le marché de l'emploi à l'heure actuelle, la nécessité s'impose de mettre en place des mécanismes destinés à améliorer l'efficacité du processus d'allocation qui permettra d'atteindre les grands objectifs sociaux : stabilité des prix, plein emploi et croissance des revenus. L'amélioration du système de formation professionnelle pourrait jouer un rôle important dans ce domaine. Une action publique se révélerait avantageuse, car l'évolution rapide de la structure industrielle, de la concurrence internationale et de la technologie requerra une force de travail possédant des qualifications élevées et capable de s'adapter aux circonstances.

Le rôle du gouvernement fédéral

Une autre dimension de la formation professionnelle vient compliquer les choses, du fait qu'au Canada elle est liée à celle du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces. La constitution canadienne délègue à ces dernières les responsabilités en matière d'enseignement, tandis que le développement économique du pays incombe au pouvoir central. Aussi les deux paliers soutiennent-ils qu'ils ont des intérêts légitimes dans le domaine de la formation. Il revient aux experts constitutionnels de trancher cette question, mais on doit en tout cas reconnaître l'existence de ce conflit de juridiction. La formulation de politiques touchant la formation professionnelle fera sans aucun doute l'objet de luttes et de négociations entre Ottawa et les provinces.

Au dix-neuvième siècle, l'action de l'État dans le domaine de la formation se limitait essentiellement à un modeste appui des provinces aux programmes d'apprentissage et d'enseignement professionnel. C'est en 1912 que le gouvernement fédéral a commencé à intervenir, et cette présence s'est maintenue pendant un demi-siècle, par la présentation de divers projets de loi destinés à stimuler l'enseignement professionnel. Ce n'est cependant qu'en 1960, avec l'adoption de la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle, que le rôle fédéral a pris une importance beaucoup plus grande.

Un bref examen des dépenses fédérales au titre de la formation professionnelle montre bien cette évolution. Aux termes de la législation en vigueur avant 1960, elles totalisaient 110 millions de dollars, mais cette somme est passée à 850 millions durant les six années d'application de la Loi de 1960. La nouvelle loi avait par ailleurs une portée beaucoup plus vaste. Non seulement accroissait-elle l'aide financière accordée par le gouvernement fédéral à la formation en classe, à l'apprentissage et au relèvement des compétences des chômeurs, mais elle introduisait également la formule des subventions de contrepartie dans un certain nombre de nouveaux domaines, y compris le recyclage des actifs, la formation des handicapés et le perfectionnement.

Bien que ces mesures aient intensifié l'action fédérale, on se souviendra surtout de la Loi de 1960 en raison des subventions aux immobilisations qu'elle rendait possibles. Ces subventions représentaient éventuellement 70 % des crédits affectés à la formation aux termes de la loi. Celle-ci contribua dans une proportion considérable à la croissance extraordinaire des établissements d'enseignement au cours des années 60, en particulier dans le domaine

de la formation professionnelle. Les effets de cette expansion se font encore sentir aujourd'hui.

Vers le milieu des années 60, les autorités fédérales commencèrent à s'inquiéter de divers aspects de la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle, notamment en ce qui concerne le partage des coûts[3]. Elles élaborèrent donc une nouvelle formule, qui devait donner naissance à la Loi sur la formation professionnelle des adultes (FPA)[4]. Adopté en 1967, ce document législatif représentait une innovation radicale par rapport aux initiatives précédentes. Aux termes de la nouvelle loi, on passait du financement à frais partagés à une formule qui permettait au gouvernement fédéral d'acheter, pour ainsi dire, des services en matière de formation. D'autre part, la Loi de 1967 modifiait les relations fédérales-provinciales dans ce domaine en attribuant aux instances fédérales une présence et un contrôle accrus.

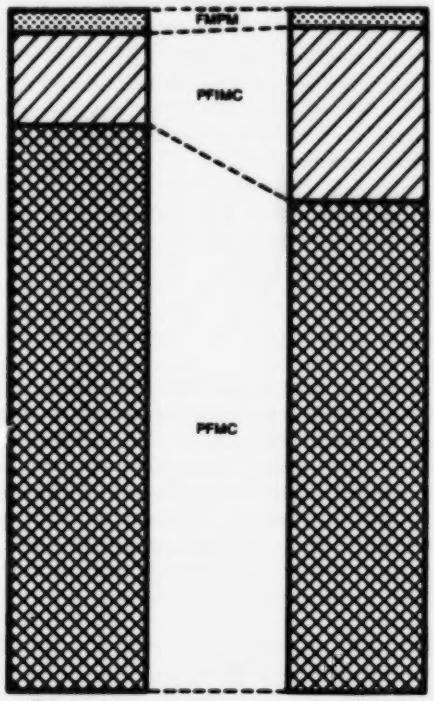
La Loi de 1967 vise la formation professionnelle aussi bien dans les institutions qu'en milieu de travail. Le premier type est assuré grâce au Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada (PFMC), tandis que le deuxième relève du Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada (PFIMC) et du Programme de formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée (FMPMS). L'effort global est dominé par la formation en classe, tant du point de vue des dépenses que du nombre de stagiaires (graphique 8-1).

Dans le cadre du PFMC, le gouvernement fédéral « achète » des places dans les établissements provinciaux d'enseignement et de formation. Comme les personnes qui occupent ces places y sont ordinairement envoyées par les Centres d'emploi du Canada, la grande majorité sont au chômage. Ainsi, 86,3 % des nouveaux stagiaires du PFMC, au cours de l'exercice budgétaire 1979-1980, étaient sans travail ou inactifs avant le début de leur formation. En plus de défrayer le coût de la formation, Ottawa accorde des allocations aux stagiaires (ou, s'ils y ont droit, des indemnités de chômage) et contribue aux dépenses pour les personnes à charge, ainsi qu'aux frais de transport et d'éloignement. En vertu de la loi, le stagiaire ne peut s'inscrire au PFMC pour plus de 52 semaines.

Le PFMC comporte différents modules de formation (graphique 8-2). Signalons, entre autres, le développement des aptitudes professionnelles (« Formation professionnelle »), la partie des cours d'apprentissage provinciaux qui est donnée en classe, l'enrichissement scolaire (« Cours préparatoire à la formation professionnelle »), les cours de langue pour les immigrants, les cours d'orientation pour les personnes sans expérience récente d'emploi (« Formation préparatoire à l'emploi ») et les cours destinés aux travailleurs qui éprouvent des problèmes particuliers (« Programme d'adaptation au travail »).

Graphique 8-1

Distribution des dépenses et des stagiaires des programmes FPA, Canada, 1980-1981

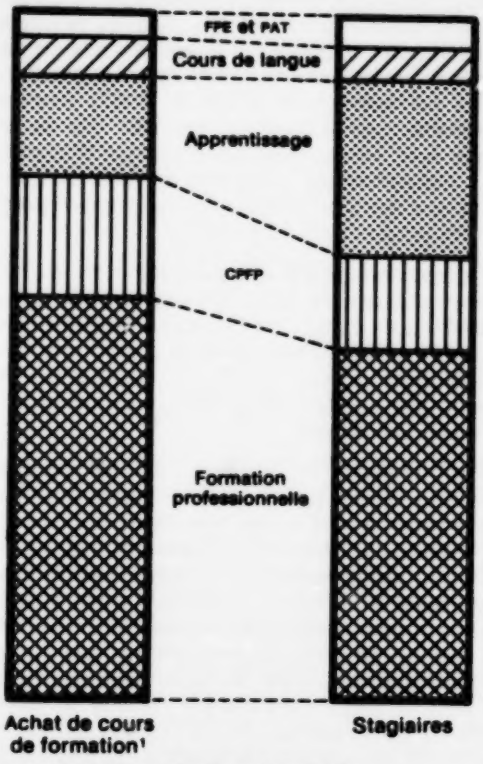


FMPMI – Programme de formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée
PFIMC – Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada
PFMC – Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada
SOURCE Données du ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

Dans le cadre des deux programmes de formation en milieu de travail, le gouvernement fédéral rembourse aux employeurs, après entente, une partie du coût de la prestation d'un enseignement en cours d'emploi. D'une durée maximale de 52 semaines, le PFIMC est axé sur le développement des aptitudes de base. Les employeurs qui y participent reçoivent une indemnité pour les coûts directs de la formation, comme les salaires et les dépenses des enseignants,

Graphique 8-2

Distribution des dépenses pour l'achat de cours de formation[1] et des stagiaires du PFMC, Canada, 1979-1980



FPE – Formation préparatoire à l'emploi
PAT – Programme d'adaptation au travail
CPFP – Cours préparatoire à la formation professionnelle
1 Dépenses consacrées par le ministère de l'Emploi et de l'immigration à l'achat de services de formation auprès des établissements provinciaux, des institutions privées et des entreprises.
SOURCE Données du ministère de l'Emploi et de l'immigration.

les instruments didactiques et les frais de scolarité. Une partie des salaires versés aux stagiaires est également remboursée, l'importance du montant compensatoire variant en fonction des caractéristiques des stagiaires. L'échelle des indemnités est conçue de façon à encourager les employeurs à former les chômeurs ou les travailleurs dont l'emploi est menacé, les femmes qui se destinent à des emplois non traditionnels et les travailleurs ayant des « besoins spéciaux ».

Mis sur pied en 1979-1980, le programme FMPMS vise à aider les employeurs à former des travailleurs dans les métiers où la demande d'effectifs qualifiés reste insatisfaite. Il ressemble en bien des points au PFMIC. Les employeurs se voient rembourser le coût de la formation; ils reçoivent une indemnité complète ou partielle pour les salaires versés aux stagiaires. Pour être mieux en mesure de transmettre des compétences d'une qualité supérieure, l'aide offerte dans le cadre du FMPMS peut durer jusqu'à deux ans. Au cours de sa première année d'activité, le programme FMPMS a consacré un peu moins d'un million de dollars à la formation de 500 stagiaires. Une augmentation très importante était prévue pour 1980-1981, les crédits réservés étant de 30 millions de dollars, en faveur de 7 500 stagiaires.

En plus de permettre au gouvernement fédéral d'acheter des services de formation, la Loi de 1967 prévoyait la création, dans chacune des provinces, d'un Comité des besoins en main-d'œuvre (CMB) chargé de prévoir la demande et de proposer des plans et des priorités en matière de formation[5]. Comprenant des hauts fonctionnaires des deux échelons de gouvernement, les CMB sont secondés par des sous-comités s'occupant d'aspects techniques ou des questions de formation, dans lesquels on retrouve souvent des administrateurs de projet et des spécialistes des deux paliers de gouvernement et, dans certains cas, du milieu de l'enseignement.

Les programmes FPA ont fait l'objet d'une remise en question particulièrement vive ces dernières années. Les critiques de la Loi de 1967 font valoir que celle-ci ne répond pas aux besoins du marché du travail et que la persistance des goulots d'étranglement a entravé la croissance et la stabilisation économiques. Parmi les problèmes mentionnés, le plus évident est sans doute l'incapacité du système à produire les travailleurs qualifiés dont a besoin l'économie. Le coût des activités de formation financées par Ottawa approche le milliard de dollars, mais cette somme considérable ne semble pas avoir contribué à corriger les graves déséquilibres auxquels nous sommes confrontés.

C'est pourquoi le gouvernement fédéral a déclaré récemment qu'il se proposait de refondre la loi actuelle et de restructurer les programmes FPA. Nous reviendrons plus loin sur ce projet mais, comme on le verra ci-après, il est évident qu'il faudra à l'avenir moduler davantage la formation professionnelle sur les besoins du marché.

La formation professionnelle

L'incapacité relative du système à satisfaire aux besoins en main-d'œuvre est attribuable à deux facteurs principaux. En premier lieu, il n'est pas

évident que les formations subventionées par l'État, notamment dans le cadre des programmes relevant de la Loi sur la formation professionnelle des adultes, visent d'abord à répondre à ces besoins. Deuxièmement, même si cela avait été leur but premier, les données disponibles ne permettent guère de prévoir ces besoins de façon précise.

Une information déficiente

Examinons d'abord cette deuxième question. Pour planifier rationnellement des programmes de main-d'œuvre, en particulier ceux qui touchent à la formation, il faut évidemment posséder des données prospectives détaillées sur les professions. Comme le Conseil économique l'écrivait dans son Huitième Exposé annuel, il s'agit là d'une tâche considérable :

> Il faut disposer de renseignements précis et détaillés sur la demande et l'offre du travail à la fois par profession et par région. En outre, comme le but de toute politique de main-d'œuvre est d'*anticiper* sur les événements et, donc, d'éviter les déséquilibres structurels du marché du travail, il faut surtout disposer de renseignements *prospectifs* très articulés, c'est-à-dire des projections des besoins en main-d'œuvre par profession et par région et des projections de l'offre potentielle provenant des institutions de formation professionnelle et d'autres sources[6].

Le Conseil faisait remarquer ensuite que, malgré les efforts considérables qui avaient été accomplis, il restait de nombreux problèmes à résoudre dans ce domaine. Cette affirmation garde toute son actualité aujourd'hui. Les données nécessaires à la mise en place de programmes qui soient adaptés aux besoins du marché manquent toujours. Ces lacunes influent assurément sur les décisions en matière de formation à tous les niveaux, depuis celles qui sont prises à Ottawa jusqu'à celles qui relèvent des Centres d'emploi du Canada au niveau local.

Cette situation rend extrêmement difficile l'identification des déséquilibres futurs. Cela s'explique non seulement par les problèmes habituels de la recherche prospective, mais aussi, comme nous l'avons vu aux chapitres 3 et 4, par les lacunes et l'absence de détails que présentent les données *actuelles* relatives aux diverses professions. La faiblesse des données sur la formation en cours d'emploi en est un exemple particulièrement frappant, surtout dans le contexte du présent chapitre.

Pour établir une politique de formation efficace, il faut disposer de renseignements sur le développement des aptitudes professionnelles dans le secteur privé, et ce, pour deux raisons. Dans l'analyse des dysfonctionnements, il faut d'abord tenir compte de la formation dispensée en cours d'emploi dans l'industrie. En second lieu, si la prestation de formations qui ne seraient pas dispensées autrement est l'un des buts essentiels de l'intervention publique, il semble raisonnable que les responsables des politiques tiennent compte de l'activité des entreprises dans ce domaine.

Il nous paraît donc risqué de créer des programmes publics sans connaître davantage ce qui se fait dans le secteur privé[7]. Même plus, les résultats de notre propre Enquête sur les ressources humaines révèlent que les mesures publiques (plus précisément celles qui relèvent de la Loi de 1967) sont axées précisément sur le genre de formation que les entreprises sont susceptibles de dispenser elles-mêmes. En d'autres termes, plutôt que de servir de complément aux actions du secteur privé, les programmes publics tendent à s'y substituer.

Les résultats de notre Enquête indiquent que 60 % des établissements échantillonnés avaient entrepris des efforts en matière de développement des compétences, mais il s'agissait, dans la plupart des cas, de programmes à court terme. En fait, à peine 20 % d'entre eux avaient institué des programmes durant au moins une année[8].

Par conséquent, l'Enquête sur les ressources humaines révèle que, si les employeurs sont tout à fait disposés à offrir à leurs travailleurs des formations de brève durée, ils sont par contre beaucoup moins enclins à entreprendre des programmes de perfectionnement d'une durée prolongée. Le coût plus élevé de tels programmes constitue évidemment un obstacle sérieux. On pourrait donc prévoir que l'accès à une aide publique influe sur leurs décisions en cette matière, et c'est effectivement ce que révèlent les résultats de l'Enquête. Malgré l'orientation de court terme qui caractérise les apports publics dans ce domaine, la proportion des programmes de formation d'une durée d'au moins 52 semaines qui bénéficiaient d'une telle aide était trois fois plus élevée que celle des stages d'une durée inférieure à un mois (graphique 8-3).

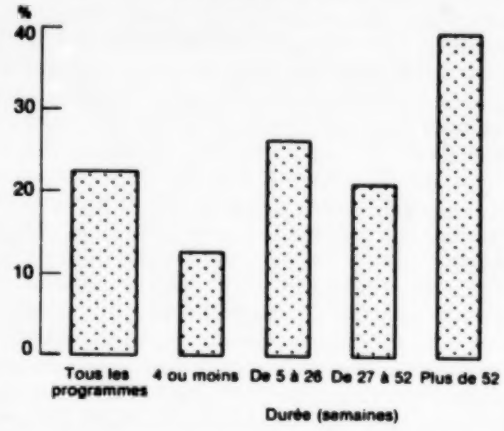
La propension des employeurs à dispenser une formation de courte durée remet donc en question l'importance accordée à ce genre de stages par la Loi de 1967, puisque les employeurs offriraient de toute façon une bonne partie de la formation ainsi financée à même les deniers publics, même s'ils n'avaient pas reçu cette aide.

La confusion des objectifs

L'autre faiblesse des programmes publics de formation, c'est qu'ils n'ont pas été orientés exclusivement, ni même prioritairement, vers la satisfaction des besoins du marché. Les programmes FPA ont visé à la fois des fins d'efficacité et d'équité, ce qui

Graphique 8-3

Proportion des programmes de formation recevant une aide publique suivant la durée de la formation, Canada, 1979



SOURCE Betcherman, *Les besoins en main-d'œuvre qualifiée.*

n'a pas manqué de soulever certains problèmes, dans la mesure, tout au moins, où la formation négligeait ainsi les demandes de l'économie en matière de main-d'œuvre qualifiée.

Les déclarations accompagnant la naissance des programmes FPA laissaient entendre qu'ils visaient d'abord et avant tout le développement d'une force de travail productive. Au début, on insistait sur les rapports entre la prospérité économique et le niveau des compétences professionnelles. De la croissance, la priorité passa ensuite à la stabilisation, puis à l'équité. Ces dernières années, elle est de nouveau revenue aux objectifs d'efficacité.

N'est-il pas possible, dans ces circonstances, que cette multiplicité des objectifs et les fluctuations des priorités aient nui à l'efficacité de la loi dans la poursuite de quelque objectif que ce soit ? Conçue pour promouvoir à la fois l'équité et l'efficacité, la loi ne pouvait réaliser ni l'une ni l'autre de manière optimale. S'il existe, en effet, une certaine relation d'interdépendance entre ces deux types de considérations, on peut aussi supposer qu'ils sont néanmoins assez distincts pour exiger des actions très différentes.

C'est en tout cas la conclusion qui ressort de l'évaluation des programmes publics en fonction de leur sensibilité à la demande de main-d'œuvre. Dans une optique d'efficacité, les actions de formation devraient être liées directement à la demande, du fait que les régions et les secteurs les plus actifs ont davantage besoin de main-d'œuvre qualifiée. La ventilation géographique des actions entreprises aux termes de la Loi de 1967 révèle cependant qu'une part disproportionnée de celles qui relèvent des programmes fédéraux a été concentrée dans des régions qui offrent des possibilités d'emploi plutôt restreintes (tableau 8-1). Par exemple, les provinces de l'Atlantique intervenaient pour 7,6 % de l'emploi canadien en 1979 et pour 7,1 % de la hausse enregistrée au cours des cinq années antérieures, mais en 1979-1980 cette région comptait 13,4 % des stagiaires FPA. On constate des écarts du même genre pour le Québec. Par contre, l'Ontario et les quatre provinces de l'Ouest ont assuré plus des deux tiers des emplois du Canada et plus des trois quarts de leur augmentation numérique, tout en n'ayant que 55 % des stagiaires.

Tableau 8-1

Distribution de l'emploi, de la croissance de l'emploi et des stagiaires FPA[1] suivant la région, Canada, 1975-1980

Pourcentages

	Emploi 1979	Croissance de l'emploi 1975-1979	Stagiaires FPA 1979-1980
Provinces de l'Atlantique	7,6	7,1	13,4
Québec	25,1	15,5	31,3
Ontario	38,6	39,8	27,0
Provinces des Prairies	17,8	25,2	16,1
Colombie-Britannique	10,9	12,4	12,2
Canada	100,0	100,0	100,0

1 Stagiaires débutant en 1979-1980.

SOURCE Données du ministère de l'Emploi et de l'Immigration; Statistique Canada, *Statistiques chronologiques sur la population active, chiffres réels, facteurs saisonniers et données désaisonnalisées, 1980*, nº 71-201, Ottawa, 1980.

La loi visait donc, dans une certaine mesure, à réduire les disparités régionales. Or, cette orientation avait pour défaut de concentrer davantage les actions de formation dans des régions où, en raison du nombre limité d'emplois, les stagiaires auraient de la difficulté à trouver du travail correspondant aux qualifications acquises[9]. S'il n'y a pas d'emplois, à quoi bon offrir des stages de formation ?

On constate à l'évidence que les programmes FPA visent aussi à réduire le chômage, particulièrement élevé dans les provinces de l'Atlantique et au Qué-

bec. Au demeurant, une forte proportion de stagiaires étaient au chômage avant de s'inscrire aux programmes. C'est le cas, notamment, de ceux qui reçoivent une formation en classe, celle-ci représentant par ailleurs près des trois quarts des crédits accordés en vertu de la Loi de 1967 (tableau 8-2).

Tableau 8-2

Distribution des stagiaires FPA[1] à temps plein suivant leur activité avant leur formation et le type de formation, Canada, 1979-1980

Pourcentages

	Formation en classe	Formation en cours d'emploi
Statut d'activité avant l'entrée en formation		
Chômage	72,3	43,7
Inactivité	14,0	8,6
Travail	13,7	47,7
Total	100,0	100,0
Nombre de stagiaires	176 483	83 334

1 Stagiaires débutant en 1979-1980.

SOURCE Données du ministère de l'Emploi et de l'immigration; Statistique Canada, *Statistiques chronologiques sur la population active, chiffres réels, facteurs saisonniers et données désaisonnalisées, 1980*, nº 71-201, Ottawa, 1980.

Cette dimension d'équité, ce rôle d'« éponge » du chômage qu'on attribue aux programmes de formation entravent évidemment l'efficacité de ces derniers, surtout du point de vue de leur sensibilité à la demande de main-d'œuvre. Non seulement la concentration des actions de formation a-t-elle été inversement liée, jusqu'à un certain point, aux tendances de l'activité économique dans les régions et, par conséquent, aux besoins du marché, mais leur vocation d'absorption du chômage n'a pas facilité le développement des compétences les plus en demande.

La formation offerte dans le cadre de la Loi de 1967 ne répond donc pas aux besoins les plus urgents. Comme le montre le tableau 8-3, cette affirmation s'applique tout particulièrement aux résultats du PFMC. Si on examine les données de notre Enquête sur les ressources humaines sur la demande de travailleurs par profession, on constate qu'une trop grande importance a été accordée à la formation institutionnelle au travail de bureau, alors même que l'évolution du marché invite à insister davantage sur les formations pour les emplois de cadres et de professionnels, et sur les emplois de transformation.

Les lacunes des programmes FPA sont encore plus évidentes quand on considère le plafond de 52 semaines imposé à l'aide financière accordée dans le

Tableau 8-3

Distribution de l'emploi, des postes vacants et des stagiaires FPA[1] suivant la catégorie professionnelle, Canada, 1977-1980

Pourcentages

			Stagiaires 1979-1980	
	Emploi 1979	Postes vacants 1977-1979	PFMC	PFIMC
Cadres et professions libérales	22,9	16,8	10,5	9,1
Emploi de bureau	17,1	5,4	24,7	8,5
Commerce	10,4	6,0	1,4	6,6
Services	12,9	7,6	9,7	6,1
Emplois du secteur primaire	6,4	8,8	6,6	5,5
Transformation	15,8	42,1	28,1	44,2
Métiers de la construction	6,4	8,0	10,1	6,3
Autres métiers	8,1	5,2	8,9	13,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Stagiaires débutant en 1979-1980; PFMC: Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada; PFIMC: Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada.

SOURCE Données de Statistique Canada, du Conseil économique du Canada et du ministère de l'Emploi et de l'immigration.

cadre du PFMC et du PFIMC. Cette limite a une incidence particulièrement notable sur le succès de ces programmes, puisque la demande de main-d'œuvre vise surtout les compétences de niveau moyen et élevé – précisément celles qui exigent des formations assez longues.

Le nouveau projet fédéral

L'institution du « Programme national de formation » a été annoncée par le ministre de l'Emploi et de l'immigration en janvier 1982. On peut supposer que cette proposition servira de point de départ aux consultations entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le cadre des négociations sur la formation professionnelle. Bien que tous les détails de cette nouvelle politique n'aient pas encore été dévoilés, il est d'ores et déjà évident qu'elle aura pour but de mieux articuler les actions publiques aux besoins du marché de l'emploi.

Dans la poursuite de cet objectif, les autorités fédérales se proposent de transférer les crédits affectés à la formation peu spécialisée vers la promotion des qualifications de niveau moyen ou supérieur, qui correspondent davantage aux exigences des emplois les plus en demande. Le gouvernement souhaite notamment financer les frais de démarrage et les immobilisations de nouvelles installations destinées à dispenser une formation qui remédierait aux carences d'effectifs qualifiés. Les programmes actuels seraient modifiés en fonction de cette nouvelle orientation. La formation en cours d'emploi, particulièrement dans les métiers et professions où la demande est très forte, prendrait beaucoup plus d'ampleur, tandis qu'on accorderait une moindre importance à la formation institutionnelle. En outre, les sommes consacrées à cette dernière seraient plus étroitement liées aux prévisions en matière d'emploi. Il convient de souligner qu'en plus de modifier l'équilibre actuel entre les divers types de programmes, le « Programme national de formation » entraînerait un déplacement important des activités vers l'Ouest du pays, où la croissance de l'emploi est particulièrement rapide.

Cette initiative du gouvernement fédéral représente la première grande réforme dans ce domaine depuis quinze ans. De l'avis de plusieurs, il était grand temps. Le nouveau projet renferme implicitement un constat d'échec à l'égard des actions antérieures. La diversité des objectifs qui caractérisait la Loi de 1967 ne semble pas, en effet, se retrouver dans le « Programme national de formation ». Pour le moment du moins, l'accent est manifestement placé sur l'élimination des pénuries de compétences.

La possibilité de prédire les déséquilibres futurs constitue évidemment un élément essentiel d'une telle approche. Comme nous l'avons vu, cependant, cette possibilité est à peu près inexistante à l'heure actuelle. Aussi, la mise au point d'un système de données et de projections précises sur les professions constitue-t-elle la pierre angulaire du projet fédéral. Afin de prévoir les pénuries ou excédents éventuels, on songe à regrouper de quelque façon les modèles habituels de prévision en matière d'emploi et des renseignements qualitatifs provenant de diverses sources, dont le secteur privé, les établissements d'enseignement et les provinces. Le gouvernement fédéral se servira alors des estimations qui s'en dégageront pour répartir les sommes qu'il affecte à la formation.

Les actions des provinces

Il convient de souligner que certains gouvernements provinciaux ont déjà accordé un caractère prioritaire à l'amélioration de l'information. L'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique, notamment, font des efforts importants en ce sens depuis quelques années. Du reste, la conception fédérale d'un système d'alerte pour identifier d'avance les besoins en matière de formation à l'aide de modèles prévisionnels et de données très détaillées s'apparente de façon générale aux dispositifs déjà en place dans ces provinces.

Les actions provinciales en vue de favoriser une articulation plus directe de la formation aux besoins du marché de l'emploi ne sont pas limitées à la collecte des informations. Ainsi, l'Ontario a créé un réseau de conseils de formation communautaires regroupant des représentants des milieux de l'industrie et de l'enseignement, ainsi que des syndicats. Certains de ces conseils semblent avoir réussi à définir les besoins locaux en main-d'œuvre et à réunir les ressources disponibles pour dispenser la formation requise. Ce genre de dispositif est particulièrement avantageux du point de vue de l'organisation des stages de formation, car il permet aux institutions d'enseignement et aux employeurs de coordonner les périodes de formation en classe et en cours d'emploi. D'autre part, des groupes d'employeurs se sont constitués, dans certains cas, pour subventionner les stagiaires, ce qui a permis de diminuer les coûts et les risques auxquels s'expose chacune des entreprises.

Dans les provinces de l'Ouest, les pressions de la demande de main-d'œuvre ont incité les pouvoirs publics à intensifier leurs efforts en matière de formation professionnelle. Les programmes d'apprentissage ont connu une croissance considérable en Alberta, le nombre d'inscriptions ayant presque doublé au cours des cinq dernières années; à l'heure actuelle, cette province compte plus du quart des stagiaires en apprentissage au pays. L'Alberta et la

Saskatchewan ont également accru les possibilités de formation dans les professions techniques et les métiers, grâce à la création de nouvelles installations et à l'intensification des efforts destinés à rejoindre les personnes résidant à l'extérieur des centres urbains.

Considérations particulières

S'il est vrai que le système de formation devra désormais accorder la priorité à la satisfaction des besoins prévus en main-d'œuvre, les autorités publiques devront aussi tenir compte de ses aspects d'équité. Tous les Canadiens ne bénéficient pas de la participation au marché du travail de façon égale. Notre analyse du chômage (au chapitre 6) révèle une très forte incidence du chômage de longue durée. Même parmi les personnes occupées, il existe des écarts importants sur les plans de la rémunération, des avantages sociaux, des possibilités d'avancement et des conditions de travail. Bien que de telles divergences soient dans une certaine mesure inévitables, il est inquiétant de voir que les difficultés et les problèmes se trouvent concentrés sur certaines couches de la population.

Nous croyons qu'il incombe aux pouvoirs publics de prendre l'initiative en vue d'améliorer les perspectives d'emploi de tous les Canadiens. Comme nous l'avons affirmé au chapitre 6, il faut, par exemple, un programme de création d'emplois solide, axé vers des groupes cibles précis, afin de résoudre les problèmes que subissent les chômeurs de longue durée. Il nous semblerait tout à fait justifié de transférer à un tel programme une partie des fonds publics antérieurement affectés à la formation peu spécialisée. Au lieu de produire des travailleurs possédant des qualifications productives en demande, les programmes FPA ne semblent avoir été, pour une bonne part, qu'un palliatif temporaire au chômage. Il existe de nombreuses situations où la création d'emplois serait donc préférable aux formations qui ne débouchent pas sur un travail stable et enrichissant.

Bien que la meilleure préparation au travail soit sans doute le travail lui-même, l'enseignement et la formation restent des mécanismes valables pour réaliser les objectifs d'équité. L'analphabétisme fonctionnel, par exemple, est un problème important qui atteint des proportions étonnantes au Canada. Il est difficile de circonscrire ce phénomène de manière précise, mais si on considère comme analphabètes « fonctionnels » les personnes de 15 ans ou plus qui n'étudiaient pas à plein temps et qui n'avaient qu'une huitième année ou moins, on en comptait plus de 4 millions au Canada en 1976, selon les données du recensement effectué cette année-là. Les difficultés d'emploi figurent évidemment parmi les principaux problèmes auxquels ces personnes sont confrontées. Comparativement à la moyenne nationale, leur taux de chômage est élevé et les emplois auxquels ils peuvent accéder sont en général faiblement rémunérés. On pourrait sans doute atténuer ces difficultés en éliminant les exigences relatives à la scolarité dans les emplois et stages de formation où ces critères n'ont aucun lien avec le rendement. Il faut admettre, cependant, que la majorité des emplois font appel à un minimum d'aptitude à lire et à écrire et de connaissances mathématiques.

En plus d'assurer une éducation de base aux adultes, les gouvernements doivent aussi continuer de considérer la formation professionnelle comme un moyen de supprimer les barrières traditionnelles restreignant l'insertion de certains groupes dans la vie économique. Ces barrières, souvent fondées sur des préjugés, sont particulièrement manifestes dans le cas des femmes et des autochtones. Le développement des aptitudes professionnelles n'est pas, bien sûr, la seule solution à ces problèmes. On est cependant en droit de croire qu'à une époque où certaines pénuries sont si évidentes, les travailleurs auront plus facilement accès à des emplois stables et bien rémunérés s'ils possèdent les compétences nécessaires, quelles que soient leurs caractéristiques démographiques. Aussi des programmes de formation axés sur les métiers et professions les plus en demande permettraient-ils d'allier l'équité à l'efficacité économique.

Les femmes

De façon générale, l'expérience des femmes sur le marché du travail n'a guère été positive. Le scénario est bien connu : la plupart sont cantonnées dans des « ghettos » du marché de l'emploi – travail de bureau, services, commerce –, où les salaires sont bas et les possibilités d'avancement peu nombreuses. Bien qu'un certain nombre de femmes aient fait une percée dans les catégories supérieures et les professions de cadres ces dernières années, l'écart de salaire global qui persiste entre hommes et femmes témoigne de l'absence de progrès réels à ce chapitre. Au demeurant, s'il est vrai que les stagiaires d'aujourd'hui sont les travailleurs de demain, on n'entrevoit guère de changements imminents. Environ 54 % des femmes inscrites au module « formation professionnelle » du PFMC en 1979-1980 suivaient des cours menant à des emplois de bureau et 14 % se destinaient à des professions spécialisées dans les services[10]. Au total, donc, plus des deux tiers recevaient une formation débouchant sur des emplois occupés surtout par des femmes, pour lesquels la demande n'est pas très forte.

Par ailleurs, la demande de main-d'œuvre demeure toujours aussi forte pour des emplois de cols bleus hautement spécialisés. Comme les projections indiquent que les femmes contribueront largement à la croissance de la population active au cours des prochaines années, il leur serait sans doute avantageux de se lancer dans ces métiers. Or, les données montrent que les stagiaires qui s'y destinent sont presque exclusivement des hommes. En fait, ceux-ci représentaient 95,2 % des stagiaires en usinage et 81,4 % de ceux inscrits à la fabrication et à la réparation de produits dans le cadre du PFMC. Les programmes provinciaux d'apprentissage constituent une autre voie d'accès aux métiers fortement en demande, mais on constate, ici aussi, l'absence des femmes. En Ontario, par exemple, si on fait abstraction des apprenties en coiffure et en cuisine, les femmes ne formaient que 0,4 % des stagiaires en 1979.

Certes, on fait face ici à un phénomène complexe. Malgré la pénurie chronique d'effectifs dans un grand nombre d'emplois spécialisés à salaire élevé, ceux-ci ont de tout temps été dominés par les hommes. Or, les préjugés ont la vie dure. Les modes de socialisation exercent une forte influence sur les attentes des individus et cela se traduit par le maintien des rôles traditionnels attribués aux deux sexes. Les services d'orientation dispensés dans les Centres d'emploi du Canada et les institutions d'enseignement pourraient aider à modifier la situation, mais on ne constate guère de progrès en ce sens. D'après des témoignages recueillis par le Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80, divers projets communautaires destinés à élargir les horizons d'emploi des femmes ont remporté un certain succès. L'impact global de ces initiatives a cependant été restreint en raison de leur petit nombre et du caractère précaire des aides publiques.

Même lorsqu'une femme décide d'accéder à une profession traditionnellement réservée aux hommes, elle doit souvent affronter les préjugés des employeurs. Le gouvernement fédéral a récemment institué un programme destiné à éliminer ce genre de problème. Il s'agit d'un programme de formation à des emplois non traditionnels pour les femmes, dans le cadre duquel l'État verse 75 % de la rémunération des stagiaires occupant des postes où dominent habituellement les hommes. Malheureusement, à l'heure actuelle, ce programme ne dispose que d'un budget de 2 millions de dollars.

Dans une perspective plus longue, la concentration des femmes dans certains emplois sur le marché du travail ne manque pas de susciter des inquiétudes en raison des effets négatifs que le progrès technologique aura vraisemblablement sur les emplois où elles dominent. La diffusion d'innovations telles que la microplaquette électronique aura une incidence considérable sur les emplois de bureau, où se trouvent environ le tiers des femmes au travail. S'il est difficile de prédire les effets précis de cette innovation, on peut néanmoins s'attendre qu'elle provoquera une diminution de la demande d'effectifs pour cette catégorie d'emplois. L'auteur d'une étude récente affirme que le taux de chômage des employées de bureau pourrait s'élever jusqu'à 35 % en 1990, suivant le rythme de diffusion de la microplaquette et ses effets sur la productivité[11]. L'augmentation de la demande dans les domaines technique et professionnel pourrait compenser ces pertes d'emploi pour une bonne part, mais, toujours d'après cette étude, les femmes dont l'emploi aura été aboli seront peu nombreuses à avoir accès aux formations nécessaires pour occuper ces nouveaux créneaux. L'étude conclut sur une note plutôt sombre : à moins que les femmes ne sortent des ghettos où elles ont été reléguées sur le marché du travail pour aller vers les professions les plus en demande, la population active féminine risque de connaître un chômage structurel considérable au cours des années 90.

Les autochtones

Les problèmes d'emploi des autochtones – Indiens, Métis et Inuit – font également l'objet de grandes préoccupations au Canada. Bien que le manque de données nous empêche d'en faire une description empirique très précise, il est évident que la situation est lamentable. Comme il est mentionné au chapitre 2, le chômage parmi les autochtones est plus élevé que dans toute autre couche de la société canadienne. Ceux d'entre eux qui sont occupés n'ont généralement qu'un emploi non spécialisé, faiblement rémunéré et offrant peu de perspectives d'avancement.

Tout indique qu'au cours de la décennie qui vient, les autochtones représenteront une part de plus en plus importante des ressources en main-d'œuvre. En raison d'une explosion démographique plus tardive et d'une hausse des taux d'activité, la population autochtone d'âge actif devrait croître à un taux annuel de 2,9 % au cours des années 80, soit plus du double du chiffre projeté pour les autres catégories de la population[12]. Une bonne part de cette croissance se produira dans l'Ouest du Canada, où se manifestera également la plus forte augmentation de la demande de main-d'œuvre. Les conditions existent donc pour que soient améliorées les perspectives d'emploi des peuples autochtones. Du reste, il risque de se produire des déséquilibres graves sur le marché du travail des provinces de l'Ouest si on ne réussit pas à les intégrer davantage dans la vie économique du pays.

Les obstacles sont considérables. Les problèmes que connaissent aujourd'hui les autochtones sur le marché de l'emploi ne peuvent se dissocier de leur histoire depuis l'arrivée des premiers Européens dans le Nouveau Monde, qui a été façonnée par divers facteurs culturels, politiques et économiques. Le caractère universel de la situation des autochtones du Canada a été relevé dans de nombreuses interventions faites auprès du Groupe d'étude parlementaire. À plusieurs reprises, on a souligné que leurs problèmes d'emploi ne devaient pas être examinés en vase clos, qu'ils étaient inséparables de la réalité autochtone au Canada. Ainsi, la Fraternité nationale des Indiens et d'autres intervenants ont rejeté les actions publiques n'ayant valeur que de cataplasme. Ils font valoir qu'il fallait plutôt une stratégie économique comportant un accroissement du financement affecté au développement, libre de toute attache et administrée par les collectivités autochtones elles-mêmes.

Bien qu'il n'entre pas dans notre mandat d'examiner les incidences de cette question, il est évident que, quelles que soient les dispositions retenues, elles devront être axées sur l'amélioration de la situation des autochtones en matière d'éducation et de formation. Sans doute le développement des compétences professionnelles ne saurait-il être la seule solution aux problèmes qu'ils doivent affronter sur le marché de l'emploi, mais il reste que l'absence de certaines aptitudes scolaires et de qualifications professionnelles constitue, à l'heure actuelle, des barrières importantes pour eux. Bien que la segmentation du marché du travail et la discrimination représentent assurément des obstacles de taille, il convient de mentionner qu'une étude de la situation des autochtones dans la région de Winnipeg à révélé que leur niveau de scolarité avait une incidence positive sur leur situation en milieu de travail[13].

Nous avons analysé brièvement, plus haut, les problèmes engendrés par le manque d'instruction scolaire de base. Or, c'est justement là un aspect important de la situation des autochtones, dont le taux de décrochage scolaire est très élevé. Cette faiblesse bloque l'accès d'un grand nombre d'entre eux à la formation et à l'emploi. Il est donc étonnant que le gouvernement fédéral ait abandonné les programmes d'éducation des adultes dans les réserves. En l'absence de ces connaissances de base, les autochtones ne peuvent recevoir les formations professionnelles correspondant aux exigences des emplois les plus en demande dans l'Ouest et le Nord du pays.

En guise de conclusion, il importe de souligner que les attitudes qui animent les actions de formation ou d'éducation à l'intention des autochtones sont d'une importance extrême. En raison de leurs particularités culturelles et des siècles de discrimination dont ils ont été les victimes, la gestion de tels programmes par les autochtones eux-mêmes en serait sans doute une caractéristique souhaitable. C'est d'ailleurs là l'esprit dans lequel les propositions de financement au développement ont été formulées. Les autochtones ont besoin de fonds publics pour améliorer leur situation sur le marché du travail et l'expérience passée montre que les résultats d'un tel financement sont meilleurs lorsque les décisions sont prises par la population autochtone elle-même.

Autres systèmes de développement des compétences

Outre les programmes publics de formation, il existe d'autres moyens permettant de promouvoir la compétence professionnelle, notamment l'apprentissage et l'enseignement postsecondaire. L'éducation permanente se rattache également aux questions qui nous occupent ici.

L'apprentissage

L'apprentissage est un type de formation institutionnelle qui combine l'enseignement en salle de classe et en milieu de travail. L'analyse de cette question est quelque peu compliquée par la présence de deux caractéristiques propres à l'apprentissage au Canada. Premièrement, il faut distinguer les programmes enregistrés de ceux qui ne le sont pas; nous ne traitons ici que des premiers, car ce sont les seuls où les gouvernements interviennent directement. En second lieu, les programmes d'apprentissage enregistrés relèvent de la compétence des provinces et il existe des différences considérables dans leur fonctionnement d'une province à l'autre. Aussi, bien qu'il n'ait pas un rôle important à jouer dans le domaine de l'apprentissage, le gouvernement fédéral intervient néanmoins en finançant l'enseignement dispensé dans les classes et en participant au « Programme du sceau rouge », qui vise à normaliser, à l'échelle nationale, les certificats décernés par les provinces.

Ce qui donne à l'apprentissage une valeur particulière, c'est qu'il incorpore la formation en classe et en cours d'emploi à la fois. D'un point de vue pédagogique, une formule mixte de ce genre est souvent le meilleur moyen de transmettre les aptitudes professionnelles. Celles-ci sont d'autant plus conformes au besoin que la formation en cours d'emploi est dispensée sur les lieux même du travail, et qu'elle permet en même temps au travailleur de se familiariser avec d'autres aspects du travail, comme la santé et la sécurité. De son côté, la formation en classe fournit des bases théoriques qui non seulement facilitent

l'apprentissage en milieu de travail mais favorisent aussi l'adaptabilité ultérieure aux nouvelles techniques. En outre, le contenu et les normes de la majorité des programmes d'apprentissage sont soumis à des règlements destinés à assurer que les travailleurs acquerront un niveau de compétence reconnu dans plusieurs domaines.

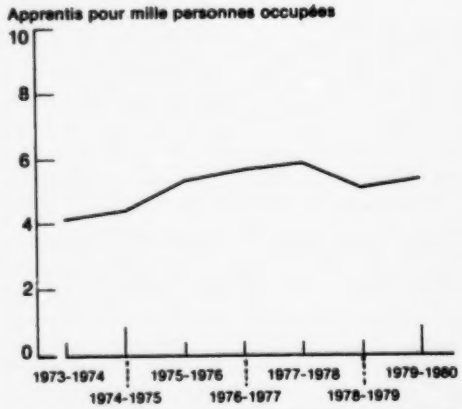
L'efficacité du système d'apprentissage a été remise en question ces dernières années. Les critiques soulignent avant tout les pénuries de main-d'œuvre qui continuent de se manifester dans les métiers de cols bleus hautement spécialisés, alors que plusieurs de ces emplois vacants auraient pu être comblés par des travailleurs formés dans le cadre des stages d'apprentissage. Bien que la formule de l'apprentissage présente de nombreux avantages, les programmes actuellement en vigueur soulèvent certains problèmes. On peut donc se demander s'il est souhaitable de maintenir ce genre de formation et, dans l'affirmative, comment on pourrait améliorer les programmes.

La manifestation la plus évidente des difficultés du système d'apprentissage est l'incapacité des programmes à produire le nombre de travailleurs qualifiés dont l'économie a besoin. Bien qu'on ait enregistré une forte croissance dans certaines provinces, notamment en Alberta, l'apprentissage n'a pas connu, à l'échelle nationale, l'expansion qu'on était en droit d'espérer (graphique 8-4). Cette constatation s'applique tout particulièrement aux métiers industriels, qui reçoivent annuellement moins de 3 000 travailleurs issus de stages d'apprentissage. Ce chiffre est nettement insuffisant.

L'accès aux divers régimes provinciaux, les méthodes de formation et l'accréditation des apprentis constituent trois éléments qui méritent un examen attentif. Pour assurer la croissance des effectifs des divers métiers, il est essentiel de faciliter l'accès aux programmes. Le prestige social relativement faible associé aux emplois de cols bleus reste malheureusement une barrière importante, qu'il est évidemment très difficile d'éliminer. De plus, étant donné l'aide publique importante que reçoivent les institutions d'enseignement postsecondaire et le revenu attendu d'une scolarisation poussée jusqu'à ce niveau, l'apprentissage dans les métiers ne représente tout simplement pas, aux yeux de bon nombre de jeunes, un choix de carrière rationnel. La nécessité de trouver un employeur disposé à les embaucher et à les former constitue un autre élément de dissuasion. Comme les stages durent habituellement trois ou quatre ans, les employeurs hésitent souvent à entreprendre des formations prolongées et coûteuses, surtout en période de ralentissement économique. Il

Graphique 8-4

Programme d'apprentissage[1], Canada, 1973-1974 à 1979-1980[2]



1 L'importance du programme d'apprentissage pour une année financière donnée est déterminée par le nombre d'apprentis qui s'inscrivent pour la première fois à la composante de formation en classe du PFMC.
2 Le niveau d'emploi pour chaque année financière est déterminé par le chiffre enregistré en septembre.
SOURCE Données du ministère de l'Emploi et de l'immigration et de Statistique Canada.

faut pourtant souligner que les apprentis embauchés pendant ces périodes auront, au moment où s'amorcera la reprise, acquis la formation et les capacités nécessaires à l'expansion des activités de l'entreprise.

Certaines barrières institutionnelles bloquent aussi l'accès aux programmes. Les exigences en matière de scolarité, notamment, paraissent parfois trop élevées. Pour devenir apprenti dans certains métiers, par exemple, le candidat doit avoir terminé ses études secondaires. Ainsi se trouvent exclus ceux qui démontrent une aptitude à occuper ces emplois mais sont peu portés à l'étude. On est en droit de se demander si les normes canadiennes dans ce domaine ne sont pas trop élevées, lorsqu'on les compare à celles qui existent ailleurs.

Le contenu des programmes d'apprentissage varie considérablement d'une province à l'autre, bien que la qualité de la formation en cours d'emploi semble être plutôt faible partout. Les normes visant les proportions apprentis/hommes de métier visent à résoudre ce problème, mais elles n'y réussissent pas toujours. Aussi certaines provinces ont-elles pris d'autres moyens pour améliorer la formation sur le tas. La Saskatchewan, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba, par exemple, se sont efforcés de fournir aux entreprises une information et des services

d'orientation de meilleure qualité. En Colombie-Britannique, on a choisi d'imposer des normes de qualité plus rigoureuses. Ailleurs – en Alberta, en Ontario et à Terre-Neuve, notamment –, on a fait appel à ces deux formules. On pourrait également relever la qualité générale de l'apprentissage en améliorant les formations en classe et en le modulant davantage à la formation en cours d'emploi. On pourrait, par exemple, prolonger la période d'instruction en classe qui sert d'introduction à l'apprentissage proprement dit, dans le but de donner aux stagiaires une base solide qui les préparerait à profiter davantage de la formation en cours d'emploi.

Étant donné les disparités régionales qui caractérisent l'économie canadienne, il est essentiel que les travailleurs qualifiés puissent se déplacer d'une région à l'autre pour se trouver du travail. Or, la présence de 12 régimes d'apprentissage différents ne facilite évidemment pas le processus d'accréditation. Ainsi, on peut s'initier à des métiers spécifiques par l'apprentissage dans certaines provinces, mais non pas ailleurs. À la fin de 1980, il existait des programmes d'apprentissage pour 153 métiers et professions au Canada, mais seulement 11 d'entre eux se retrouvaient dans les dix provinces et les deux territoires.

Les normes d'accréditation peuvent d'ailleurs varier considérablement d'une province à l'autre. C'est pourquoi on a créé le « Programme du sceau rouge », qui établit des critères d'évaluation et d'accréditation valables dans toutes les provinces. Seulement 23 métiers étaient visés par ce programme en 1981, mais ils réunissaient 80 % des apprentis au Canada. Dans la plupart des cas, l'accréditation par les provinces ne constitue donc pas un obstacle sérieux; les différences dans la qualité des formations posent cependant des difficultés.

L'éducation postsecondaire

Bien que ce chapitre s'intéresse d'abord à la formation professionnelle, il nous paraît important d'examiner aussi le système d'éducation, en particulier au niveau postsecondaire. Les collèges et les universités du Canada jouent un rôle multiple, et ils doivent notamment former une population bien instruite et bien pourvue en ressources intellectuelles, scientifiques et techniques. Nous limiterons ici nos observations relatives à ce secteur à la question du développement professionnel, puisque notre rapport porte sur le marché du travail.

Dans cette optique bien délimitée, c'est l'aptitude du système d'enseignement postsecondaire à répondre à la demande d'effectifs qualifiés qui nous intéresse au premier chef. Les résultats d'une enquête que Statistique Canada a menée récemment auprès des diplômés de 1976, au sujet de l'évolution de leur carrière deux ans après la fin de leurs études, nous fournissent des données intéressantes sur cette question[14]. S'il faut interpréter ces résultats avec prudence, surtout en raison du caractère limité que présente un seul sondage, les données recueillies fournissent néanmoins certains renseignements utiles sur la souplesse de l'enseignement postsecondaire.

Globalement, la proportion des diplômés universitaires qui, une fois rendus sur le marché du travail, tirent le meilleur rendement possible de leurs études semble étonnamment faible. Ils affichaient un taux de chômage de 8,2 %, chiffre très proche du taux national au moment de l'enquête[15] (tableau 8-4). En outre, la forte proportion de ceux qui étaient sous-employés ou qui occupaient un emploi sans lien avec leurs études permet de croire que, pour bon nombre d'entre eux, l'insertion dans la vie professionnelle ne s'effectue pas « normalement ».

On ne doit pas forcément se surprendre ou s'inquiéter du manque apparent de concordance entre la discipline étudiée et l'emploi occupé. Cette concordance n'est nécessaire ni du point de vue du travailleur, ni même de celui de l'employeur. Par exemple, le choix que fait l'étudiant à l'égard de sa discipline universitaire peut être déterminé par des considérations autres que la préparation à une carrière donnée. Quant aux employeurs, ils se servent souvent de la fiche universitaire des candidats comme un moyen utile pour sélectionner ceux qui devraient recevoir une formation en cours d'emploi.

Ce manque de correspondance est particulièrement manifeste dans certains domaines généraux qui ne sont pas fortement orientés vers le marché de l'emploi, telles les sciences humaines, où se regroupaient environ 40 % de tous les diplômés universitaires. Par ailleurs, les disciplines professionnelles et techniques, qui offraient des possibilités intéressantes sur le marché du travail, comptaient des effectifs relativement restreints.

Les résultats de l'enquête démontrent que les collèges répondent mieux que les universités aux besoins du marché du travail (tableau 8-5). Cela nous paraît normal, étant donné que la formation dispensée dans les collèges est plus directement axée sur l'insertion à la vie économique.

Il convient de signaler que les inscriptions dans les établissements postsecondaires ces dernières années semblent être un peu plus conformes aux besoins du marché de l'emploi. Les chiffres présentés au tableau 8-6 montrent en effet que les effectifs universitaires dans les facultés de génie et de sciences de la gestion se sont accrus depuis huit ans. Les résultats de l'enquête de Statistique Canada indiquent néan-

Tableau 8-4

Situation des diplômés universitaires de 1976 sur le marché du travail suivant leur domaine d'étude, Canada[1], juin 1978

Pourcentages

	Nombre total	Situation sur le marché du travail[2]		
		Taux de chômage	Occupent un emploi non lié à leurs études	Occupés mais « sous-employés »
Gestion des affaires et commerce	5 030	4,4	8,9	27,6
Éducation	12 769	4,6	11,7	26,8
Beaux-arts et arts appliqués	2 115	14,3	20,0	38,5
Humanités	10 868	10,8	28,2	45,9
Sciences sociales	17 479	10,0	26,3	42,7
Agriculture et biologie	5 443	11,0	25,3	37,5
Génie, sciences appliquées	3 573	4,4	7,4	13,8
Professions de la santé	3 266	4,4	2,7	18,8
Mathématiques et sciences physiques	4 274	9,7	18,1	29,8
Général	758	8,5	24,3	46,8
Ensemble des diplômés universitaires	66 481	8,2	18,8	34,3

1 À l'exclusion du Québec.
2 Chiffres calculés séparément pour les trois rubriques.
SOURCE W. Clark et Z. Zsigmond, *Les diplômés du postsecondaire sur le marché du travail*, Ottawa, Statistique Canada, 1981.

Tableau 8-5

Situation des diplômés du second cycle de 1976 sur le marché du travail suivant leur domaine d'étude, Canada[1], juin 1978

Pourcentages

	Nombre total	Situation sur le marché du travail[2]		
		Taux de chômage	Occupent un emploi non lié à leurs études	Occupés mais « sous-employés »
Gestion des affaires et commerce	3 103	6,4	17,4	39,9
Services communautaires et service social	2 400	10,0	12,8	28,7
Traitement des données, informatique	556	—	7,5	19,8
Beaux-arts, arts appliqués et arts d'interprétation	1 309	11,9	26,7	36,1
Arts et sciences généraux, éducation et droit	1 861	8,3	18,4	28,6
Communication de masse	827	6,8	18,3	37,2
Services médicaux et dentaires	7 624	6,1	3,3	6,2
Secteur primaire	1 183	7,2	15,2	26,4
Secrétariat	2 188	5,6	8,0	40,9
Emplois techniques	4 273	5,2	11,7	28,9
Transports	290	—	19,5	52,7
Ensemble des diplômés du second cycle	26 250	6,7	11,1	25,3

1 À l'exclusion du Québec.
2 Chiffres calculés séparément pour les trois rubriques.
SOURCE Clark et Zsigmond, *Les diplômés du postsecondaire*.

Tableau 8-6

Inscriptions[1] dans les facultés universitaires de génie et de sciences appliquées, de commerce et de gestion des affaires, Canada, 1972-1973 et 1980-1981

	1972-1973		1980-1981 (chiffres préliminaires)		Taux de croissance annuelle (%) de 1972-1973 à 1980-1981
	Nombre	Proportion (%)	Nombre	Proportion (%)	
Facultés de génie et de sciences appliquées	27 111	6,5	41 696	7,5	6,7
Commerce et gestion des affaires	33 712	8,1	72 823	13,2	14,5
Toutes les disciplines	417 397	100,0	552 738	100,0	4,1

1 Les inscriptions comprennent celles des étudiants à plein temps et à temps partiel au second cycle.
SOURCE Statistique Canada, *L'éducation au Canada*, nº 81-229, Ottawa, 1975 et 1981.

moins que l'orientation actuelle de l'enseignement postsecondaire suscite des difficultés pour les diplômés lorsqu'ils arrivent sur le marché du travail. Une économie industrialisée aussi complexe que la nôtre a grandement besoin de travailleurs possédant des connaissances scientifiques et techniques élevées. Les pénuries qui se manifestent à cet égard permettent de croire que le système actuel ne répond pas adéquatement à ces besoins.

L'éducation permanente

L'éducation permanente et la formation des adultes constituent un autre domaine des politiques publiques actuelles qui doit faire l'objet d'un examen critique. Jusqu'ici, l'intervention de l'État dans le développement des ressources humaines a été axée principalement sur la formation des jeunes destinés au marché du travail. L'examen des caractéristiques démographiques des stagiaires dont la formation est financée par le gouvernement confirme d'ailleurs cette orientation. En 1979-1980, par exemple, plus de la moitié de ceux qui ont commencé à participer au PFMC et au PFIMC étaient célibataires et près des trois quarts n'avaient pas de personnes à charge. Un stagiaire sur deux avait moins de 25 ans.

En règle générale, les programmes actuels visent surtout la transition de la vie scolaire à la vie professionnelle. On ne se préoccupe guère de concevoir un système qui allierait un mode permanent d'éducation à l'exercice d'un emploi, au cours de la vie active. Or, pour diverses raisons, il nous semble plus important que jamais d'incorporer une telle perspective dans les politiques publiques. Tout d'abord, la conception traditionnelle selon laquelle l'individu poursuit la même carrière durant toute sa vie active s'applique moins aujourd'hui. En raison du rythme de plus en plus rapide de l'évolution économique et technologique, le travailleur n'a plus l'assurance que la profession pour laquelle il a été initialement formé restera en demande. En outre, les changements démographiques, tel le vieillissement de la population, mèneront inévitablement à une transformation des modes de participation au marché du travail et, en conséquence, à une évolution des exigences en matière d'éducation et de formation. Il faut également tenir compte de l'apparition de nouvelles valeurs socioculturelles. Les individus accordent une importance grandissante à leur épanouissement personnel, ce qui devrait entraîner une demande accrue de services d'éducation et de formation permanentes.

Ces évolutions ont accru l'intérêt pour le perfectionnement des adultes actifs. Au Canada, la question a récemment fait l'objet d'une étude de la part d'une commission spéciale d'enquête relevant du ministère du Travail. Les résultats de ces recherches n'ont pas été particulièrement encourageants, la commission ayant conclu qu'il existait peu de mécanismes permettant aux personnes occupées de se préparer à une carrière professionnelle, à gravir les échelons au sein des entreprises, ainsi qu'à améliorer et à maintenir leur niveau de compétence[16]. La commission a de plus souligné que les possibilités d'acquérir une formation générale et une formation syndicale étaient tout à fait insuffisantes.

Les travailleurs européens bénéficient d'un meilleur système à cet égard. La commission a observé qu'en matière de formation professionnelle et syndicale, tout au moins, il existe en Europe occidentale de nombreux mécanismes d'éducation permanente des adultes. Dans tous les cas observés, ces services ont été assurés grâce à l'intervention de l'État. Pour aboutir à une situation analogue au Canada, il faudra que les politiques publiques soient axées davantage sur l'éducation et la formation permanentes des adultes.

Orientations futures

Après examen, nous avons conclu à l'importance de la formation professionnelle pour atteindre toute une gamme d'objectifs économiques et sociaux. Bien que les dépenses publiques aient été relativement élevées à ce chapitre, il faut reformuler les politiques actuelles, car les graves pénuries constatées dans plusieurs professions prouvent qu'elles ne répondent pas aux besoins du marché du travail. En outre, elles n'ont pas réussi à améliorer de façon sensible le sort des personnes qui risquent de se trouver en marge de la vie économique nationale.

Aussi croyons-nous qu'il faut revitaliser les conceptions traditionnelles de la formation professionnelle au Canada. Le défi que doivent relever les responsables des politiques en cette matière est double : d'une part, réduire les disparités d'emploi et de revenu; d'autre part, renforcer la contribution de l'éducation et de la formation professionnelles à la productivité et à l'expansion économique. Ces deux aspects sont interdépendants dans une certaine mesure, mais nous croyons qu'ils diffèrent assez pour justifier des interventions distinctes. C'est d'ailleurs parce qu'on ne l'a pas fait jusqu'à maintenant que les programmes de formation des adultes se sont avérés relativement inefficaces.

En matière d'équité, nous sommes convaincus que les gouvernements ont un rôle important à jouer. Pourtant, les programmes de formation de courte durée et à faible spécialisation, comme ceux offerts dans le cadre du PFMC, ne constituent pas, à nos yeux, le meilleur moyen d'améliorer les perspectives d'emploi lorsque le chômage est élevé. Il nous semble plutôt préférable d'accorder la priorité à la création d'emplois, en particulier au moyen de subventions visant des cibles bien précises.

Bien sûr, nous ne nions pas l'utilité de l'éducation et de la formation dans la poursuite des objectifs d'équité. L'analphabétisme fonctionnel, par exemple, constitue un obstacle à l'insertion d'un grand nombre de Canadiens à la vie professionnelle, ce qui rend évidente la nécessité de relever leurs aptitudes dans ce domaine. Il faudra aussi intensifier les actions de formation en faveur de certaines catégories de la population, notamment les femmes et les autochtones. Jusqu'à maintenant, ces groupes ont dû faire face à toute une série de barrières sociales, culturelles et politiques sur le marché du travail. C'est pourquoi ils connaissent des taux de chômage élevés ou sont relégués à des emplois marginaux. Au cours des années 80, les autochtones et les femmes, en particulier, verront leurs taux d'activité s'accroître à une cadence encore plus rapide qu'auparavant, de sorte qu'il faudra leur assurer des possibilités d'emploi qui leur ont été refusées dans le passé. La réalisation de cet objectif dépendra d'un certain nombre de facteurs, dont l'accès à la formation.

La croissance future de l'économie viendra d'une amélioration des moyens que le Canada mettra en œuvre pour développer les compétences requises. Nous avons découvert de nombreuses failles dans les dispositions actuelles, et nous en sommes d'ailleurs venus à nous demander s'il ne faudrait pas modifier sensiblement le partage des responsabilités entre le secteur public et l'entreprise privée. De nombreux observateurs, dont les membres de la Commission sur le congé-éducation et la productivité et ceux du Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80, ont conclu que de tels changements s'imposent.

Aux voix de ces deux organismes s'en sont jointes d'autres pour recommander l'adoption d'un système de « cotisation-subvention » ou de « cotisation-dégrèvement fiscal ». Si de telles options présentent certains attraits, elles comportent aussi certains problèmes[17]. En Grande-Bretagne, par exemple, le régime de « cotisation-subvention » a, au début, modifié le comportement des employeurs en matière de formation dans le sens voulu, mais il est moins sûr que cette évolution se soit poursuivie depuis. De plus, l'opération a prouvé de façon non équivoque que la bureaucratisation n'est pas qu'un phénomène gouvernemental. Tous les observateurs ont constaté qu'elle s'est soldée par un cauchemar administratif. En outre, la « cotisation-subvention » pose des problèmes particuliers aux petites entreprises, qui tendent, dans l'ensemble, à être perdantes avec un tel système, pour diverses raisons. C'est d'ailleurs pourquoi le gouvernement britannique les a exclues du programme depuis neuf ans.

Bien qu'on ne puisse faire abstraction des lacunes que comporte un régime national de « cotisation-subvention » pour l'industrie, cette formule remet en question le rôle du gouvernement, en même temps qu'elle nous rappelle les responsabilités du secteur privé en matière de perfectionnement des aptitudes professionnelles. Non pas que les pouvoirs publics n'aient aucun rôle à jouer dans ce domaine : pour diverses raisons, le fonctionnement du marché du travail ne se conforme pas toujours à la théorie, ce qui nous amène à reconnaître la nécessité d'interventions sélectives facilitant la prestation de formations qui, autrement, ne seraient probablement pas dispensées.

Le succès des programmes de formation futurs dépendra, dans une grande mesure, de l'amélioration des mécanismes permettant de définir les besoins. Pour bien comprendre le marché du travail canadien, il faut tenir compte de sa diversité. Le Groupe de travail parlementaire a recueilli une abondante

documentation à ce sujet et les témoignages qu'il a reçus confirment l'existence de cette diversité.

Les conséquences de ce phénomène pour l'élaboration de la politique du marché du travail sont évidentes. Aucun système monolithique ne peut répondre à toute la gamme des besoins qui se manifestent au Canada, bien que les interventions passées aient précisément tenté de le faire. Des programmes uniformes peuvent sans doute satisfaire aux besoins régionaux et locaux, à condition que ces derniers soient intégrés dans le processus de planification. Les Comités des besoins en main-d'œuvre ont peut-être été conçus dans cette optique, mais ils ne semblent pas avoir beaucoup réussi à décentraliser la prise de décision. Leur efficacité varie de l'un à l'autre, dans une certaine mesure, mais tous sont assujettis à l'autorité des hauts fonctionnaires du ministère, ce qui restreint sensiblement leur champ d'action.

La diversité étant dès lors une condition primordiale, nous estimons qu'il faut envisager sérieusement une nouvelle formule qui déléguerait plus de responsabilités à l'échelon local. Il ne s'agit pas de nier l'importance d'une certaine centralisation dans l'élaboration et la coordination des politiques, mais une approche décentralisée offrirait néanmoins des avantages certains. Premièrement, il n'existe peut-être pas, à l'heure actuelle, de meilleur moyen de combler les lacunes dans le domaine de l'information sur le marché du travail. Les problèmes qui entourent la prévision et les enquêtes de grande envergure nous incitent en effet à croire que la collecte locale des données requises sur les besoins en formation constitue peut-être la meilleure solution de rechange. Les responsables locaux connaissent mieux les problèmes à l'étude, leur cadre de travail y est plus restreint et ils peuvent davantage compter sur la collaboration des intéressés. De plus, le module local est sans doute plus favorable à la prise de décisions multipartite. Les responsables locaux peuvent avoir plus de succès que leurs représentants au palier national ou même provincial. Cette formule décentralisée a déjà été adoptée en Ontario dans le cas des conseils consultatifs locaux de formation industrielle; l'expérience mérite que les responsables des politiques la suivent de près.

En ce qui concerne l'apprentissage, nous estimons qu'il a également un rôle important à jouer dans le développement d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et facilement adaptable. Il importe que les programmes d'apprentissage prennent de l'expansion pour répondre aux besoins prévus dans les métiers au cours des années 80. Il faut donc assouplir les règlements – et, par là, l'organisation des programmes – de façon à favoriser cette expansion. Nos travaux ont montré qu'il existe un certain nombre d'obstacles à cet égard, particulièrement en ce qui concerne l'accès aux programmes et le placement. Les provinces devraient donc songer à créer des mécanismes facilitant l'accès aux programmes. En outre, les formations elles-mêmes sont parfois trop longues. On pourra remédier à ces problèmes par la préparation en classe, la validation de l'expérience acquise et l'accréditation fondée sur les compétences, entre autres. Nous avons aussi noté avec intérêt les initiatives récentes de certaines provinces en vue de mieux coordonner les formations en classe et en milieu de travail.

Bien que nous n'ayons pas effectué de nouvelles recherches sur l'enseignement postsecondaire, son importance pour le développement des ressources intellectuelles, scientifiques et techniques du Canada nous paraît indiscutable. Si le partage des compétences dans ce domaine reste l'objet de vifs débats, nous avons néanmoins affirmé, dans un précédent rapport, que les instances fédérales doivent continuer d'accorder une aide financière importante dans ce domaine[18]. Nous sommes conscients des problèmes que soulève la question des contributions fédérales, pour la plus grande part inconditionnelles, versées en vertu des Accords sur le financement des programmes établis. L'éducation postsecondaire comporte toutefois des éléments d'intérêt national, dont le développement d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, et c'est pourquoi Ottawa doit maintenir son aide financière, tout en négociant avec les provinces pour améliorer les mécanismes de coordination dans l'élaboration des politiques en cette matière.

Enfin, nous avons aussi soulevé la question de l'éducation permanente. La séquence traditionnelle de la vie scolaire, suivie d'une période de formation, puis de la vie professionnelle sera vraisemblablement remplacée par une autre, ponctuée de fréquentes périodes de perfectionnement et de recyclage. Aussi faudra-t-il se pencher attentivement sur la possibilité de mettre en place des mécanismes permettant aux travailleurs de développer leurs compétences tout au long de leur vie.

9 Conclusions et recommandations

Nous avons consacré ce rapport à l'étude du fonctionnement du marché du travail et des correctifs à envisager au besoin. Nous nous sommes surtout préoccupés d'analyser la demande et l'offre de main-d'œuvre, tant dans le passé que pour l'avenir, et les difficultés qui surgissent lorsqu'elles sont en état de déséquilibre. Nous avons examiné les pénuries d'effectifs qualifiés dans diverses professions, industries, régions et périodes de temps déterminées. Nous avons traité du chômage de certains groupes de travailleurs, des caractéristiques de leur recherche d'emploi, ainsi que de la durée et des résultats de cette recherche. Nous nous sommes intéressés à certains des mécanismes par lesquels le marché de l'emploi s'adapte à la croissance et au développement de l'économie, aux tensions qui résultent de l'évolution des valeurs sociales et aux « chocs » externes. Il ressort de notre analyse que, dans certains domaines et à certains moments, ces mécanismes d'ajustement n'opèrent pas de manière optimale et qu'il faut intervenir pour en améliorer l'efficacité.

En guise d'introduction à notre examen du contexte politique et à nos recommandations, nous résumons ci-après les principales conclusions de notre analyse :

- La persistance de niveaux élevés d'inflation et de chômage au Canada a mené à une dégradation de la performance du marché du travail depuis le milieu des années 70.

- Cette détérioration se manifeste non seulement par des taux de chômage sans précédent, mais aussi par des difficultés accrues pour certains groupes de la population et, en même temps, par des pénuries de certaines catégories de travailleurs qualifiés.

- Ces déséquilibres se sont aggravés depuis quelques années et ils risquent de durer encore plusieurs années, étant donné les adaptations considérables que requerra l'évolution du marché de l'emploi.

- Dans le climat économique actuel, la capacité des mesures monétaires et budgétaires traditionnelles à combattre les déséquilibres est sensiblement réduite. Il faudra donc trouver des remèdes plus spécifiques.

- Les programmes de formation de la main-d'œuvre pourraient répondre aux besoins actuels et prévus d'effectifs et réduire le chômage associé au manque d'aptitudes professionnelles, mais il faut réformer le système de façon à le moduler davantage à l'évolution des besoins des divers secteurs d'activité.

- L'information joue un rôle capital dans la conception, la mise en œuvre et le maintien d'un système national de formation, tout comme dans la quête d'emploi des chômeurs, dans la recherche de travailleurs qualifiés par les entreprises et dans la détermination des besoins futurs par les planificateurs dans tous les secteurs. Les capacités actuelles en matière de production et de projection de données détaillées sur les professions sont cependant limitées.

- On pourra atténuer l'acuité du double problème du chômage et des pénuries d'effectifs qualifiés en améliorant la qualité de l'information et de la formation professionnelle, mais il faudra aussi intervenir du côté de la demande.

- Pour être cohérente et bien équilibrée, la politique de main-d'œuvre devra veiller à créer de nouveaux emplois répondant à la fois aux besoins des individus et de la société, non pas à la façon de palliatifs de courte durée, mais dans un cadre stratégique à long terme, afin que soit maximisé l'accès au travail et à la formation professionnelle.

- Les objectifs d'efficacité et d'équité doivent continuer à occuper une place prioritaire dans la politique de main-d'œuvre. Il faudra, autant que possible, concevoir des mesures propres à servir à la fois ces deux objectifs.

À partir de ces conclusions générales, nous abordons maintenant trois grands secteurs de l'élaboration des politiques relatives au marché du travail : le développement des aptitudes professionnelles, l'information et la création d'emplois.

La formation professionnelle

Tout au long de notre rapport, et en particulier dans le chapitre précédent, nous avons rappelé le rôle essentiel que joue la promotion des aptitudes professionnelles pour l'avenir du pays et la contribution qu'apportent la formation et l'enseignement professionnels à la réalisation de divers objectifs économiques et sociaux. Le Canada ne pourra réaliser son potentiel de croissance au cours des années 80 que s'il possède une main-d'œuvre hautement qualifiée et répartie suivant les principes de l'efficacité économique. Plusieurs facteurs viendront cependant compliquer la poursuite de cet effort, au nombre desquels il faut compter l'essor extraordinaire des projets de mise en valeur des richesses naturelles, la transformation de la structure industrielle et les bouleversements technologiques. Ces évolutions susciteront des besoins en main-d'œuvre sans précédent, tant par le nombre de travailleurs que par la variété des compétences. Le marché du travail devra, tout au long des années 80, se transformer considérablement pour s'adapter aux nouvelles circonstances.

Par ailleurs, ces nouvelles exigences recèlent de nouvelles possibilités, surtout pour les personnes qui, jusqu'à maintenant, n'ont pu tirer parti de tous les avantages découlant de la participation au marché de l'emploi. L'acquisition des aptitudes les plus demandées permettra à ces éléments de la population de surmonter les barrières traditionnelles et les autres obstacles qui les ont empêchés d'accéder à des emplois rémunérateurs par le passé. Dans cette perspective, la formation professionnelle constitue un mécanisme important et efficace pour la poursuite des objectifs de justice distributive.

Les Canadiens reconnaissent incontestablement l'importance de la formation professionnelle, comme le démontrent les dépenses que les gouvernements lui ont consacrées dans le passé. De ce point de vue, les programmes publics de formation ont d'ailleurs constitué la composante majeure de la politique relative au marché du travail. Malgré les efforts déployés dans le passé, il ressort de nos travaux que les objectifs dont nous venons de parler n'ont pas été atteints. Particulièrement évidente, à cet égard, a été l'incapacité du système à répondre à tous les besoins du marché du travail, ce qu'illustre bien la persistance de pénuries de travailleurs qualifiés qu'a révélée notre Enquête sur les ressources humaines et d'autres recherches sur ces questions. Quant au reste, les actions entreprises ne semblent guère avoir contribué à l'amélioration du sort des Canadiens aux prises avec de longues périodes de chômage ou d'autres problèmes d'emploi.

Ce constat d'échec, allié aux nouvelles exigences qui se manifesteront dans les années qui viennent, nous a amenés à réexaminer attentivement le système de formation professionnelle au Canada. Nous nous sommes d'abord penchés sur la question des rôles respectifs que doivent jouer l'État et l'entreprise dans ce domaine. Nous croyons certes, avec beaucoup d'autres, que les employeurs doivent attacher une importance plus grande au développement des ressources humaines. Les résultats de notre enquête montrent clairement, en effet, que les initiatives du secteur privé en matière de formation et de développement des aptitudes professionnelles sont tout à fait insuffisantes. Tout en soulignant que les entreprises doivent, par conséquent, intensifier leurs actions dans ce domaine, nous croyons que les pouvoirs publics doivent continuer de tenir un rôle majeur en matière de formation professionnelle. Il nous paraît tout à fait improbable que le secteur privé puisse, à lui seul, définir les besoins et entreprendre la promotion d'un vaste éventail d'aptitudes professionnelles transférables, en vue d'assurer l'équilibre du marché du travail à long terme.

La concertation des gouvernements, des syndicats et des entreprises nous paraît essentielle à ce processus, mais on ne saurait négliger le besoin d'une coordination accrue entre les autorités fédérales et les provinces. Les deux paliers ont des préoccupations légitimes concernant le développement des compétences professionnelles, mais aucun n'a intégralement respecté la présence de l'autre. Cet affrontement est préjudiciable aux intérêts de la population, et c'est pourquoi nous tenons à souligner qu'il importe de parvenir à une collaboration constructive dans le cadre des accords futurs.

En ce qui concerne les objectifs spécifiques du système, nous avons affirmé qu'il devra être en mesure d'identifier les besoins en formation et qu'il devra être assez souple pour s'adapter à la grande diversité des situations qu'on trouve sur le marché du travail canadien.

Pour réaliser le premier de ces objectifs, il nous paraît évident qu'il faudra améliorer l'information, qualitativement et quantitativement : ce thème revient tout au long du rapport. On doit, aux fins de la formation, établir des projections permettant de prévoir les déséquilibres futurs, mais l'insuffisance des renseignements disponibles rend la prévision tout à fait aléatoire à l'heure actuelle. Tout en soulignant la nécessité d'accorder un haut degré de priorité à la recherche d'une solution à ce problème, nous sommes conscients des difficultés que posent l'amélioration de l'information et le fait que l'appareil prévisionnel requis en est encore au stade du développement.

On ne peut donc, du moins pour l'instant, centraliser les renseignements relatifs aux besoins de tout le pays en matière de formation. Cette constatation nous amène à l'autre objectif mentionné ci-haut, soit le respect de la diversité des situations sur le marché du travail. Une des principales critiques formulées à l'endroit du système actuel a trait à sa structure monolithique et inflexible. Si souhaitable que puisse paraître aux yeux des bureaucrates l'uniformité des normes, elle engendre un système qui ne répond aux besoins d'aucun marché spécifique. Or, les besoins réels des régions rurales et urbaines, des centres miniers et des villes manufacturières, des villages de pêcheurs et des centres en pleine expansion varient considérablement.

Cette diversité nous amène à privilégier une formule qui favoriserait une plus grande participation des responsables locaux au processus décisionnel en matière de formation professionnelle. Comme nous l'avons mentionné au chapitre précédent, un système plus décentralisé présenterait un certain nombre d'avantages. Étant donné que l'identification des besoins et la mise en place des programmes se feraient à l'échelle locale, un tel système serait naturellement plus sensible à la diversité des conditions propres aux différentes régions du pays. En outre, vu les problèmes liés à la collecte d'informations sur une grande échelle, un système décentralisé serait mieux en mesure d'accomplir cette tâche. Considérant ces avantages,

1 **Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces entreprennent des consultations avec les représentants de l'industrie et des travailleurs en vue de la création de conseils locaux de formation. Ces conseils auraient pour mandat d'identifier les besoins en formation sur les marchés locaux, ainsi que de mettre sur pied et de coordonner les programmes destinés à répondre à ces besoins.**

Tout en soulignant l'utilité d'une telle formule, nous ne croyons pas nécessairement qu'on devrait créer un réseau de conseils uniformes. Certaines régions – celles, par exemple, qui sont peu industrialisées ou sont dominées par une seule entreprise – pourraient ne pas s'y prêter. Ailleurs, en particulier dans les grands centres urbains, il pourrait se révéler plus utile de créer plusieurs conseils sectoriels au lieu d'un seul conseil général.

La décentralisation aurait aussi pour avantage de permettre à tous ceux qui ont un rôle à jouer à l'égard de la formation professionnelle de participer aux décisions. Dans la conception que nous en avons, les conseils locaux accorderaient la première place aux entreprises et aux associations de travailleurs dans la mise en œuvre des programmes. La collaboration de tous les intéressés serait cependant essentielle et, malgré que la prise de décisions multipartite à l'échelle nationale puisse buter sur de nombreux obstacles, il devrait être plus facile de parvenir à un consensus au niveau des collectivités locales, du fait que les intéressés se connaissent mieux et partagent les mêmes préoccupations. C'est pourquoi

2 **Nous recommandons que les conseils locaux de formation comprennent des représentants des travailleurs, des entreprises, du gouvernement fédéral, des provinces et du milieu de l'enseignement.**

Il existe en Ontario une formule prometteuse qui s'apparente à ce que nous préconisons ici (Local Industrial Training Advisory Councils). Nous croyons qu'une politique fondée sur de tels principes et administrée à l'aide des fonds publics apporterait une contribution importante à la planification du développement des ressources humaines. Nous reconnaissons naturellement la nécessité de planifier et coordonner les actions de formation à l'échelle provinciale et nationale à la fois, mais notre analyse nous amène à conclure qu'il faut accroître la participation des responsables locaux à la prise de décisions.

Nous accueillons avec satisfaction la récente déclaration du gouvernement fédéral, qui se propose d'axer davantage son aide vers les besoins du marché du travail, puisque nos travaux indiquent précisément la nécessité d'une telle réorientation du système. Nous conseillons néanmoins de faire montre de prudence dans cette nouvelle voie. S'il est vrai qu'il existe d'importants besoins de catégories déterminées de compétences professionnelles à l'heure actuelle, les actions publiques doivent néanmoins s'efforcer avant tout de former une main-d'œuvre possédant un vaste éventail de qualifications. Ce n'est qu'à ce prix que le pays pourra s'adapter de façon continue à l'évolution rapide du marché de l'emploi. La préparation en classe joue un rôle essentiel à cet égard et il nous paraît souhaitable de la maintenir. Cet enseignement devrait cependant correspondre davantage aux perspectives d'emploi que ne le faisait le PFMC.

En ce qui concerne la formation en cours d'emploi, il est évident qu'un plus grand effort s'impose à tous les niveaux de qualifications. Il faudra en particulier favoriser la formation dans la petite entreprise, où bien peu de travail a été accompli en ce sens jusqu'à maintenant. À notre avis, le rôle de l'État est de combler les vides laissés par le secteur privé. Or, nos travaux montrent que cela ne s'est pas produit dans le passé. Notre proposition mènerait donc à une modification importante des types de formation en cours d'emploi qui seraient financés par les pouvoirs publics :

3 Nous recommandons que l'aide publique à la formation en cours d'emploi soit concentrée sur des programmes de niveau élevé et de longue durée visant les professions techniques et les métiers.

Ainsi, à l'heure actuelle, des besoins se font sentir à l'échelle nationale pour une intensification des efforts de formation à l'intention des mécaniciens de machines, des électriciens industriels, des opérateurs de machines, des informaticiens et des techniciens et techniciens-spécialistes en ingénierie. Il faut cependant souligner qu'il peut y avoir, dans certaines régions du pays, d'autres besoins plus urgents.

Nous croyons qu'il faudrait débloquer des crédits spécifiquement à l'intention des groupes qui sont sous-représentés ou absents dans les professions spécialisées. Ici, nous songeons principalement aux femmes. D'autres groupes – les autochtones, notamment – rencontrent aussi des difficultés du fait qu'ils sont dans une grande mesure exclus du marché du travail. Nous accueillerons donc favorablement toute nouvelle initiative visant à améliorer les perspectives d'emploi de tous les travailleurs canadiens.

Bien qu'elle ne soit pas l'unique solution possible, la formation est néanmoins essentielle. Pour diverses raisons d'ordre social et culturel, de nombreux groupes n'ont pas été favorisés par les programmes traditionnels. C'est pourquoi il semblerait raisonnable de leur confier la conception et la mise en œuvre des programmes qui leur sont destinés. Les programmes d'orientation et de formation à l'intention des groupes ou des personnes qui se trouvent en dehors des centres urbains reposent d'ailleurs sur une formule de ce genre et bon nombre de ces initiatives nous ont favorablement impressionnés. Elles pourraient avoir un impact important si on leur assurait un financement plus permanent.

Dans le cas des femmes, en particulier, les politiques de formation doivent s'attaquer au problème séculaire de la ségrégation dans l'emploi. Non seulement occupent-elles traditionnellement la plupart des emplois menacés par l'évolution structurelle de la demande de travail, mais elles ne se retrouvent qu'en très faible proportion dans plusieurs professions jouissant d'un avenir prometteur. Le gouvernement fédéral a récemment mis sur pied un programme, appelé « Formation des femmes dans des emplois non traditionnels », destiné à renverser cette tendance. Nous appuyons cette initiative mais nous croyons qu'il faut intensifier ces efforts. C'est pourquoi

4 Nous recommandons que le gouvernement fédéral accroisse considérablement les crédits destinés au programme de « Formation des femmes dans des emplois non traditionnels ». En outre, nous recommandons qu'il en élargisse la portée en y incorporant une gamme de professions plus étendue qu'à l'heure actuelle.

Les autochtones ont aussi tendance à se retrouver dans des emplois sans avenir où les salaires sont bas. Nous savons qu'il est difficile de dissocier ces problèmes de la situation socio-économique générale des autochtones au Canada. Il ne nous appartient pas, dans le cadre de ce rapport sur le marché du travail, de proposer des solutions aux problèmes généraux, mais il est bien évident qu'on doit entreprendre des actions de promotion des aptitudes professionnelles à l'intention des autochtones, tant à l'intérieur des réserves qu'à l'extérieur. Nous avons constaté, par exemple, que l'absence d'une solide instruction de base représente pour eux un obstacle important. Malheureusement, le gouvernement fédéral a mis fin aux programmes destinés à s'attaquer à ce problème.

Nous nous devons de souligner de nouveau la nécessité d'accroître les possibilités pour les personnes âgées de participer au marché du travail. Il ne s'agit pas de substituer cette solution à l'amélioration des régimes de pensions, mais plutôt de faire écho aux solides arguments sociaux et médicaux que d'autres ont invoqués et de proposer un moyen de soulager les pénuries dont souffre le marché du travail. Le Conseil a déjà formulé des recommandations en ce sens dans son rapport sur les régimes de retraite[1].

Nous nous sommes également penchés attentivement, dans nos travaux, sur la contribution de l'apprentissage au développement des compétences professionnelles. Il représente à nos yeux un moyen efficace de former une main-d'œuvre possédant un ensemble d'aptitudes élevées et capable de s'adapter rapidement à l'évolution du marché de l'emploi. Aussi estimons-nous qu'on devrait favoriser l'expansion de ce genre de formation. Nous avons cependant constaté qu'il faudrait apporter des réformes au système actuel pour y parvenir. Par exemple, là où les exigences préalables en matière d'instruction ne sont pas nécessaires, on devrait les supprimer. La difficulté de trouver des employeurs qui consentent à embaucher des apprentis entrave peut-être encore davantage l'accès au marché du travail. Ces problèmes s'aggravent d'ailleurs durant les ralentissements conjoncturels, pendant lesquels le nombre d'apprentis devrait, en principe, être le plus élevé. C'est pourquoi

5 Nous recommandons que les gouvernements provinciaux songent à incorporer dans leurs bureaux d'apprentissage une agence chargée de faciliter le placement des futurs apprentis dans l'industrie.

Il est essentiel, aussi, d'assouplir l'organisation des programmes. Il sera même possible, dans certains cas, d'abréger la durée de la formation sans pour autant mettre en danger son intégrité. En conséquence,

6 Nous recommandons que, dans la mesure du possible, le critère d'après lequel les apprentis sont jugés aptes à recevoir leur certificat de qualification soit fondé sur la compétence plutôt que sur la durée de l'apprentissage, que leurs années d'expérience soient reconnues et qu'on instaure des cours préparatoires à la formation en milieu de travail afin de réduire la durée de cette dernière.

En plus de ses nombreuses fonctions, l'enseignement postsecondaire joue, bien sûr, un rôle vital dans la préparation de travailleurs hautement qualifiés. Bien que nous n'ayons pas étudié cette question en profondeur depuis quelques années, nous en avons abordé certains aspects dans notre rapport sur le fédéralisme fiscal, publié récemment[2]. Nous avons reconnu, avec une dissidence, que l'enseignement postsecondaire reste un sujet qui intéresse à la fois le gouvernement fédéral et les provinces. Nous avons convenu que le gouvernement fédéral devait continuer à contribuer au financement de l'enseignement postsecondaire, mais aux termes d'accords qui assureraient au Parlement et à la population canadienne un meilleur contrôle des sommes engagées que ce que prévoient les accords de 1977-1982 sur « le financement des programmes établis ». Nous avons exhorté les instances fédérales et provinciales à définir de façon plus explicite, d'ici un an ou deux, leurs intérêts et leurs rôles respectifs et à préciser comment ils se proposent de s'acquitter de leurs responsabilités dans ce domaine.

En terminant cette section, nous voulons souligner que, pour diverses raisons, parmi lesquelles le progrès technologique occupe une place particulièrement importante, il est peu probable que le concept traditionnel de la vie professionnelle fondée sur une seule carrière reste une caractéristique marquante du marché du travail de l'avenir. Il faudra donc mettre en place des mesures qui permettront aux travailleurs de se recycler en leur assurant un accès facile aux institutions et programmes d'enseignement appropriés. En plus de procurer aux travailleurs la possibilité de changer de carrière, une telle initiative préviendrait le vieillissement des compétences et contribuerait à la productivité du pays.

Parmi les nombreux moyens qui conviendraient à la poursuite de ces objectifs, le congé d'étude payé a tout particulièrement retenu l'attention. En 1974, l'Organisation internationale du travail a approuvé une convention générale (numéro 140) recommandant que chaque pays membre élabore et mette en pratique une politique encourageant les congés d'étude payés[3]. Bien que plusieurs pays européens se soient effectivement engagés dans cette voie, le Canada ne les a pas encore suivis. Il n'a d'ailleurs pas ratifié la convention de l'OIT. C'est pourquoi, compte tenu de l'importance que nous attachons à la formation professionnelle permanente,

7 Nous recommandons que le Canada ratifie la convention (numéro 140) de l'Organisation internationale du travail concernant les congés d'étude payés et que le gouvernement fédéral et les provinces, de concert avec les représentants de l'industrie et des travailleurs, déterminent les modalités requises pour sa mise en œuvre.

En ratifiant cette convention, le Canada témoignerait de son intérêt pour un accès plus large des travailleurs à l'éducation et à la formation. Naturellement, dans la formulation d'une politique concernant les congés d'étude payés, les parties intéressées devront examiner de près certains aspects importants, comme les critères d'admissibilité, la prévention des abus et les modalités du financement.

Le rôle de l'information

Laissées à elles seules, les forces du marché ne mènent pas automatiquement à la meilleure allocation des ressources humaines. Il en va de même pour l'information. Les marchés de l'emploi ne produisent pas toujours la quantité et la qualité d'information considérées comme idéales par les intéressés. Or, comme l'information est un élément essentiel du mécanisme d'ajustement, ces lacunes ont contribué aux déséquilibres observés et, partant, à une croissance moins rapide du produit national brut.

Ce serait peu de dire que l'allocation des ressources humaines est un processus très complexe, qui dépend des décisions prises par des millions de participants au marché du travail – travailleurs et employeurs – dont les interactions influent sur l'offre et la demande de main-d'œuvre Il faudrait ajouter que celles-ci subissent en même temps l'influence des interventions des pouvoirs publics et de divers organismes à vocation économique. Pour fonctionner sans heurt, ce système complexe d'interrelations doit s'appuyer sur un ensemble tout aussi complexe de réseaux d'information. Même s'il existe des chevauchements évidents entre les besoins de renseignements des travailleurs, des entreprises, des analystes du marché du travail et des responsables des politiques, il est utile de les envisager séparément. Chacune de ces catégories d'utilisateurs désire non seulement des informations qu'on pourrait qualifier de nature courante, mais aussi des données prospectives pouvant servir à la planification pour le long terme. Le niveau d'agrégation des données, depuis

celles qui touchent à l'ensemble du pays jusqu'aux chiffres les plus détaillés à l'échelon local, est un autre aspect de l'information qu'il faut garder à l'esprit.

Examinons d'abord les besoins des travailleurs. Les actifs actuels ou futurs doivent considérer un éventail d'emplois qui diffèrent par les qualifications exigées, la rémunération, les avantages sociaux et les perspectives de carrière, et évaluer ces caractéristiques en regard de leurs propres aptitudes et aspirations. La nécessité de disposer de données prospectives vient du fait que les décisions en matière d'éducation et de formation doivent souvent être prises plusieurs années à l'avance. Les employeurs ont aussi des exigences précises en la matière. Ils doivent déterminer leurs besoins en ressources humaines face à l'évolution de la demande de leurs produits et à celle de la technologie qu'ils utilisent. Ils doivent ensuite essayer de satisfaire ces exigences, sans interrompre ou ralentir leur production, en puisant à même un réservoir de main-d'œuvre dont on ne peut connaître l'importance numérique de façon précise. Pour y arriver, il leur faut offrir des conditions d'emploi qui soient concurrentielles, qui soient compatibles avec la rentabilité de l'entreprise et qui constituent un milieu de travail harmonieux.

Si la nécessité d'avoir sur le marché du travail des informations suffisantes paraît évidente, on comprend peut-être moins dans quelle mesure leur absence peut être coûteuse. De là, à notre avis, l'importance relativement faible attachée à la collecte, la diffusion et l'utilisation des données. Les coûts exorbitants que peuvent imposer à l'économie des informations déficientes sont pourtant faciles à imaginer.

Quand on songe aux immenses besoins de renseignements que nous venons de décrire, on ne s'étonne guère de voir que la demande et l'offre de main-d'œuvre ne concordent pas toujours et qu'il se produit alors des déséquilibres. Toutefois, étant donné la multitude de décisions et d'interactions qu'implique ce processus, le marché engendre un flux constant de données qui, souvent, deviennent désuètes en peu de temps. Les décisions fondées sur des renseignements périmés ne peuvent évidemment que rendre encore plus difficile l'harmonisation de l'offre et de la demande. Comme nous l'avons montré, les problèmes d'ajustement surgissent lorsque les déséquilibres se multiplient, et on peut les attribuer, pour une bonne part, aux lacunes du système d'information. Lorsqu'il faut prendre des décisions des années à l'avance, toute erreur de planification attribuable à de mauvaises données prospectives se trouve alors plusieurs fois amplifiée. Les pénuries et excédents de certaines catégories de travailleurs qui se manifestent de temps à autre illustrent bien les méfaits d'une information inadéquate. En plus des dysfonctionnements qu'ils engendrent du point de vue de l'allocation de la main-d'œuvre et de la production de l'économie, ils sont à l'origine de problèmes humains très réels lorsque les offres d'emploi ne correspondent pas aux ressources humaines disponibles.

Les problèmes d'ajustement se compliquent encore davantage lorsque le diagnostic qu'on en fait et les politiques adoptées pour y remédier se fondent aussi sur une information erronée. Dans ces circonstances, s'il arrive que la politique prescrite soit bonne, ce ne peut être que par hasard. C'est dans cette perspective qu'on doit envisager les besoins d'information des analystes et des responsables des politiques et qu'on peut comprendre pourquoi ils ont une telle importance.

Les lacunes du système d'information

Nos travaux montrent que le système d'information actuel ne répond pas adéquatement aux besoins des quatre principaux groupes d'utilisateurs que nous avons identifiés. Examinons d'abord le cas des travailleurs. Depuis quelques mois, les chiffres publiés sur le chômage par Statistique Canada montrent que plus d'un million d'actifs se cherchent du travail. Le quart d'entre eux sont déjà occupés, mais en quête de nouvelles possibilités. Les méthodes de recherche s'avèrent souvent inefficaces en raison de l'insuffisance de l'information, c'est-à-dire que la fréquence de l'utilisation de ces méthodes n'a que peu de rapport avec leur succès relatif. Les services de placement des Centres d'emploi du Canada et des Centres de main-d'œuvre du Québec, quant à eux, comportent bien des faiblesses. Il est reconnu généralement que la proportion des postes vacants déclarés à ces centres est très faible et comprend surtout les catégories d'emplois peu spécialisés. Il n'existe aucun service adéquat pour les travailleurs possédant des qualifications intermédiaires ou élevées. Ceux qui, déjà occupés, recherchent un autre emploi ne peuvent non plus compter sur ces centres.

La situation est encore pire en ce qui concerne l'information sur l'avenir à moyen et à long termes. Souvent, les travailleurs quittent leur emploi sans savoir quelle est la situation du marché qui les attend. Bien qu'ils soient admissibles aux indemnités de chômage et qu'ils s'inscrivent en vue de les toucher, il arrive souvent que les postes ainsi laissés vacants ne sont pas déclarés aux CEC. Les excédents périodiques de travailleurs très spécialisés (ingénieurs, chimistes, physiciens, entre autres) constituent un autre exemple des effets négatifs d'un manque d'information; ce phénomène est confirmé par les

résultats d'une enquête récente menée auprès des jeunes, indiquant que la plupart des répondants n'avaient jamais entendu parler des possibilités d'apprentissage qui existaient dans leur province. Somme toute, l'information sur les possibilités d'emploi laisse beaucoup à désirer, tant par la qualité que par la quantité; elle porte sur des catégories d'emplois peu spécialisés et n'est pas largement diffusée.

Les employeurs ne sont d'ailleurs pas mieux servis. La principale lacune, dans leur cas, a trait aux données prospectives, un instrument essentiel de la planification du développement des ressources humaines. Nos recherches montrent que les entreprises tendent à privilégier le capital physique sur le capital humain du point de vue de l'énergie et des moyens qu'elles consacrent à l'acquisition, à l'entretien et à l'amélioration de leurs facteurs de production, bien que certaines aient déployé des efforts remarquables en matière de planification de la main-d'œuvre. La pénurie de cols bleus hautement spécialisés et le vieillissement des travailleurs dans ces métiers, sans qu'aucune mesure n'ait été prise au cours des années pour assurer l'embauche continuelle de nouvelles compétences, illustrent bien notre argument général. En fait, à l'heure actuelle, on connaît très peu le volume et la nature des activités des entreprises en matière de formation et de planification de la main-d'œuvre.

Nous avons de nouveau souligné dans notre rapport les difficultés auxquelles se heurte l'analyse du marché du travail. Aux chapitres 3 et 4, nous avons indiqué les limites qu'impose la carence de données à la prévision des déséquilibres de l'emploi; en outre, les données sur les flux bruts utilisées au chapitre 6 mettent en lumière l'importance des données longitudinales pour l'évaluation des expériences sur le marché du travail. Seul ce type de données permet d'établir si les taux de chômage élevés de certains groupes de jeunes affectent de façon permanente leurs perspectives à long terme. La disparition de l'Enquête sur les postes vacants laisse un vide alarmant dans les statistiques sur le marché de l'emploi. Un autre problème important vient du fait que divers ministères tendent à conserver jalousement certaines des données dont ils font la compilation. Bref, non seulement les données disponibles sont-elles insuffisantes, mais leur diffusion, notamment, souffre d'un manque de coordination.

Dans la mesure où les décideurs doivent se servir des résultats des recherches sur le marché du travail dans l'élaboration des politiques, ils sont également soumis aux aléas du système d'information. Il n'est pas sûr, d'ailleurs, qu'ils tiennent suffisamment compte des données et travaux disponibles. Ainsi, l'analyse prospective de la structure démographique et de l'évolution de la fécondité ne semble pas avoir été prise en considération lorsqu'on s'est lancé, au cours des années 60, dans le financement massif de l'enseignement postsecondaire. Il importe donc de coordonner les efforts de planification des divers acteurs de la vie économique qui ont une influence sur le marché du travail. Soulignons tout particulièrement la nécessité d'un rapprochement entre les planificateurs de l'enseignement et ceux du marché du travail.

Une réorientation nécessaire

Pourquoi le marché ne réussit-il pas à produire, en quantité suffisante, les données dont ont besoin les différents groupes d'utilisateurs ? La réponse tient tout d'abord au fait que l'information possède certaines caractéristiques d'un bien public. Si ses avantages pour l'ensemble de la société sont considérables, le coût de la mise au point et du maintien d'un système adéquat ne l'est pas moins. Au demeurant, ces avantages de l'information ne sauraient se concrétiser que si elle est largement diffusée. Or, il arrive que ces considérations générales ou bien ne s'appliquent pas, ou bien s'appliquent de façon limitée. Dans ces circonstances, il est possible d'exploiter rentablement des organismes spécialisés dans certains types de données relatives au marché du travail. En plus de produire et de disséminer l'information, ces organismes servent d'intermédiaires entre les employeurs et les demandeurs d'emploi. Il nous paraît donc avantageux d'explorer la possibilité de faciliter le développement de marchés pour des agences de ce genre.

Signalons cependant que certains marchés du travail sont déjà bien servis par un système d'information très perfectionné. Dans certaines organisations professionnelles (celle des ingénieurs, par exemple), on dispose d'une base de données très élaborées et très précises sur les caractéristiques des emplois. Dans de tels cas, ce ne sont pas la qualité ou l'accessibilité des données auxquelles nous nous intéressons, mais à l'utilisation régulière, continuelle et systématique de ces informations dans la planification et la formulation de politiques nationales de main-d'œuvre.

Il faut donc, dans l'élaboration de cette stratégie globale, reconnaître que les besoins d'information du marché du travail au Canada sont nombreux et variés, et qu'on ne peut, par conséquent, trouver de solutions globales aux déficiences actuelles du système. Certaines ne nécessiteraient qu'un ajustement mineur aux structures existantes, tandis que d'autres ne pourraient être corrigées si facilement et requerraient, dès lors, de nouveaux remèdes. Il faut

postuler, au départ, l'existence de différentes catégories d'usagers de l'information, chacune recherchant des données courantes et prospectives pouvant servir à la planification à long terme. Le niveau d'agrégation de ces données est un autre aspect important à considérer. C'est pourquoi nos recommandations relatives à l'information sont d'abord axées sur une action majeure qui permettra de répondre à toute une gamme de besoins, puis sur des mesures additionnelles qui mèneront à la production d'informations spécifiques pour les actifs, les entreprises, les chercheurs et les responsables des politiques.

Comme nous l'avons souligné ci-dessus et expliqué plus longuement au chapitre 7, le système d'information actuel a trois défauts principaux : a) un manque de coordination dans l'élaboration, la diffusion et l'analyse des données, b) des faiblesses dans la planification des ressources humaines au niveau des entreprises et c) des liens insuffisants entre le système d'enseignement et le monde du travail. Il n'y a, selon nous, aucun organisme existant qui puisse s'attaquer efficacement à ces problèmes. C'est pourquoi

8 Nous recommandons la création d'un institut de recherche indépendant, ayant pour tâche de mettre sur pied et de coordonner un réseau d'information sur les ressources humaines, dans le but de satisfaire aux besoins de chacune des grandes catégories d'usagers, soit les travailleurs, les employeurs, les chercheurs et les responsables des politiques.

Cet institut s'efforcerait tout particulièrement de diagnostiquer les difficultés auxquelles font face à l'heure actuelle les responsables de la planification de la main-d'œuvre dans les entreprises et rechercherait des solutions à ces problèmes. Il entreprendrait aussi de combler le fossé entre le monde de l'enseignement et le monde du travail en matière de planification. L'institut surveillerait le fonctionnement du système d'information afin d'identifier les lacunes et de proposer des améliorations s'inspirant des innovations en matière de technologie de l'information. Tout aussi importante serait l'exploitation plus efficace des banques et des sources existantes de données. Dans le cadre de ses fonctions de coordination et de diffusion, l'institut aurait la compétence légale nécessaire pour obtenir des organismes et ministères de l'État des données non confidentielles dont la mise au point aura été financée par les fonds publics, en vue d'en assurer la diffusion la plus large possible. Pour pouvoir exécuter ce mandat de manière efficace, l'institut, bien que financé par le gouvernement fédéral, devrait être indépendant et doté d'un comité consultatif comprenant des représentants des syndicats, du patronat, du gouvernement fédéral, des provinces et du secteur de l'enseignement. En plus d'agir comme organisme de recherche et d'analyse, il jouerait aussi un rôle de centre d'information et maintiendrait un réseau de collecte et de transmission d'informations à l'intention des chercheurs.

Pour éviter la mise sur pied d'un appareil bureaucratique coûteux, nous proposons que soient redéployées les ressources humaines et financières présentement affectées à la recherche sur le marché du travail dans les ministères fédéraux et provinciaux et que les entreprises et les syndicats, ainsi que les organismes universitaires et publics concernés fournissent également du personnel et des fonds pour assurer des stages de recherche de courte durée (d'un an ou moins). On pourrait aussi empêcher que l'institut ne « s'institutionnalise » de façon permanente en incorporant dans la loi qui le constituerait une clause suivant laquelle il serait nécessaire de démontrer ses succès passés et son utilité future avant de renouveler son mandat.

Puisque le Canada est plutôt mal doté en revues spécialisées dans le domaine du travail, nous proposons que la vocation d'analyse de l'actualité que se verra conférer l'institut comporte la publication d'un bulletin trimestriel dont la formule s'inspirerait de la revue (*Monthly Labor Review*) du bureau américain de la statistique du travail[4]. On pourrait publier les résultats plus détaillés de travaux de recherche en économie du travail dans une revue semestrielle à caractère plus scientifique.

Pour les actifs, le système actuel d'information présente des lacunes dans deux domaines essentiels : les postes vacants et les liens entre le monde de l'éducation et celui du travail. Les recommandations formulées plus haut aideraient sans doute à renforcer ces derniers, mais il est permis de penser que l'amélioration de la performance des services publics d'emploi ne serait que d'une utilité limitée pour assurer plus de renseignements sur les postes vacants. Un certain nombre d'études ont fait état de la faible proportion des offres d'emploi qui est transmise à ces services. Les efforts déployés pour augmenter cette proportion n'ont pas porté fruit, et on a même noté qu'elle a diminué ces dernières années. Il est temps qu'on reconnaisse ces faiblesses. Étant donnée la segmentation qui caractérise le marché du travail au Canada, nous croyons qu'on doit accroître l'efficacité des services publics à l'égard des catégories d'emplois qu'ils desservent déjà abondamment. Ces initiatives pourraient prendre la forme d'une extension du « système de traitement des offres d'emploi des secteurs métropolitains » à toutes les grandes villes du Canada et un élargissement des liens directs entre elles. Cependant, comme la plupart des offres d'emploi éludent les services

publics de placement et qu'un grand nombre de demandeurs d'emploi, surtout ceux qui travaillent déjà, n'en reçoivent aucune aide, il faut aussi rechercher d'autres solutions. Ainsi, les agences de placement spécialisées du secteur privé pourraient servir d'intermédiaires pour certaines catégories d'emplois qui exigent des aptitudes d'un niveau élevé. Du reste, il y a place, à notre avis, pour une expansion considérable de ce genre de service au sein du secteur privé. Les conditions nécessaires à une telle expansion existent déjà : puisque l'échange organisé d'informations réduirait sensiblement les coûts de recherche des demandeurs d'emploi et des entreprises, on peut en effet supposer que ceux-ci seraient disposés à acquitter le prix de ces services.

Enfin, il y a des lacunes du système d'information que pourraient combler les organismes déjà actifs dans la cueillette de données sur le marché du travail. Nous avons déjà mentionné, par exemple, la prévision des déséquilibres au sein des professions. Sans doute doit-on disposer de projections globales de la demande et de l'offre de main-d'œuvre par profession qui soient compatibles avec les prévisions et les modèles macroéconomiques, mais nous avons montré (au chapitre 5) la valeur pratique d'études, comme notre Enquête sur les ressources humaines, qui fournissent des ventilations géographiques et sectorielles plus détaillées. Nous sommes conscients des coûts qu'imposent certaines enquêtes aux entreprises, mais notre propre expérience dans ce domaine nous paraît encourageante, puisqu'elle montre qu'on peut tirer d'instruments relativement simples des données utiles aussi bien aux répondants eux-mêmes qu'aux chercheurs.

Nos recherches sur les flux bruts et la durée du chômage mettent en lumière le manque de données longitudinales sur le marché du travail. L'accès à de telles données permettrait d'analyser de façon plus directe divers éléments susceptibles d'influer sur la formulation des politiques : la configuration des taux d'activité au cours de la vie professionnelle, l'acquisition d'aptitudes spécialisées, la mobilité géographique et professionnelle et la stabilité d'emploi, par exemple. Nous croyons toutefois qu'il serait à la fois complexe et coûteux de tenter d'établir une base de données longitudinales en reliant diverses sources existantes. Une enquête semblable à celle qui a été entreprise aux États-Unis paraît plus indiquée. Il existe aussi d'autres lacunes évidentes dans divers domaines, comme les estimations du nombre de chercheurs d'emploi découragés, la sous-utilisation de la main-d'œuvre par les entreprises (la « thésaurisation »), ainsi que les données sur l'embauche et les cessations d'emploi. À la lumière de ces considérations,

9 Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces accordent une haute priorité à la production régulière de données sur l'emploi, les postes vacants, la population active et la rémunération du travail, *par profession*, et qu'une enquête régulière sur les pénuries de main-d'œuvre qualifiée soit entreprise à titre de complément.

En outre,

10 Nous recommandons que Statistique Canada prenne des dispositions pour réaliser une enquête longitudinale consacrée au comportement des actifs et pour publier de façon régulière et permanente les données sur l'embauche et les cessations d'emploi. Statistique Canada devrait continuer de fournir des estimations annuelles du nombre de chômeurs découragés et effectuer une enquête portant directement sur la thésaurisation de la main-d'œuvre.

La création d'emplois

La justification économique des programmes de création directe d'emplois a été exposée au chapitre 7. Dans le contexte canadien, l'argument en faveur de tels programmes repose sur un certain nombre de considérations liées au cadre général décrit au début du présent chapitre.

La première découle directement de notre analyse du chômage au Canada, dans laquelle nous avons établi l'importance relative du chômage de longue durée. Ce phénomène permet de croire que, pour certaines catégories d'actifs, la difficulté majeure tient bien plus à l'absence des emplois qu'à la difficulté de les assortir aux travailleurs. Or, le recours à des mesures monétaires ou budgétaires pour stimuler la création d'emplois pourrait avoir des conséquences inflationnistes. Les programmes de formation peuvent aider l'individu à acquérir de nouvelles compétences et les programmes de mobilité de la main-d'œuvre peuvent l'aider à se déplacer, mais s'il ne trouve pas d'emploi, ces mesures auront été prises en vain. Dans une perspective macroéconomique, la solution la plus avantageuse consiste donc à créer des emplois par des moyens qui soient moins coûteux que les mesures conventionnelles et qui, de surcroît, soient moins inflationnistes, puisqu'ils seraient orientés vers des groupes bien définis.

La deuxième considération concerne la raison d'être de la création d'emplois au niveau de l'entreprise. On trouve, dans le marché du travail d'aujourd'hui, un certain nombre de programmes visant à sauvegarder les droits et le bien-être des travailleurs. Ces mesures perturbent néanmoins l'action des forces purement économiques et peuvent introduire des désincitations et des distorsions dans le processus d'allocation des travailleurs. Certains

employeurs considèrent, par exemple, qu'il existe un écart considérable entre la productivité attendue des ouvriers les moins qualifiés et le salaire brut qu'ils doivent leur verser. En abaissant le coût des salaires, la création directe d'emplois peut donc corriger les distorsions de ce genre.

Enfin, une troisième considération importante concerne l'équité. Nous avons constaté que le fardeau du chômage de longue durée est supporté par un groupe relativement restreint de travailleurs. Le chômage ne touche donc pas tous les individus de façon plus ou moins égale, de sorte qu'on se trouve ici confronté à un problème de répartition. La possibilité d'orienter les programmes de création d'emplois vers certains groupes-cibles en constitue donc une caractéristique attrayante. En matière d'équité, il faut aussi considérer les liens entre la création d'emplois et d'autres programmes et politiques. Ainsi, certains préconisent d'articuler davantage les programmes de formation du gouvernement fédéral sur les besoins du marché, proposition avec laquelle nous sommes fondamentalement d'accord. Cette réorientation pourrait s'avérer un moyen plus *efficace* d'appliquer des programmes de ce genre, mais elle pourrait aussi compromettre les objectifs d'équité qu'ils comportaient antérieurement. Ainsi, certains groupes de travailleurs peu qualifiés et peu expérimentés pourraient, dans certains cas, être laissés pour compte dans un système de formation principalement axé sur la demande du marché. Or, la création d'emplois conçus pour ces travailleurs leur permettrait d'acquérir l'expérience de travail dont ils ont besoin pour nouer des liens plus permanents avec le marché de l'emploi.

Tout en soulignant l'importance de l'objectif d'équité, nous croyons fermement qu'il faut éviter que la création d'emplois ne soit perçue comme un palliatif sans utilité économique. Les programmes destinés à « éponger » le chômage, qui ne débouchent sur aucun produit ou service utile, ne développent pas non plus de compétence utile, sont dégradants pour les participants et coûteux pour les contribuables. Nous préconisons des programmes ayant des objectifs clairement identifiables et qui soient utiles à la fois pour les travailleurs et pour la société.

Si ces mesures sont appliquées avec succès, elles auront d'importantes conséquences à long terme, en plus d'alléger un problème de court terme. Du point de vue des participants, le travail fourni aura une valeur en lui-même, à l'encontre de l'oisiveté, en même temps qu'il leur offrira une occasion d'acquérir une expérience au travail et de toucher un revenu mérité au lieu de vivre au crochet de la société. D'un point de vue stratégique à long terme, ces avantages socio-psychologiques, bien que non quantifiables, pourront avoir une très grande importance pour ceux dont le cycle de dépendance à l'égard de l'aide sociale sera ainsi brisé.

Nous ne voulons pas laisser croire, cependant, que la création d'emplois est une panacée qui guérira tous les maux du marché du travail. Ainsi, il est évident qu'elle doit compléter, et non pas remplacer, les autres politiques qui agissent sur les mécanismes d'harmonisation du marché, la politique de formation étant ici le meilleur exemple. Il ressort de notre analyse, tout simplement, que la formation professionnelle constituera la meilleure solution à certains problèmes, tandis que la création d'emplois permettra d'en régler d'autres. Dans certains cas, on pourra mieux aider les groupes concernés en combinant ces deux types de mesure. En Suède, une politique mise en œuvre récemment pour stimuler l'emploi exige des entreprises qu'elles offrent à leurs nouveaux employés une formation d'au moins deux mois, dont le coût est couvert par une subvention. De telles actions de renfort mutuel pourraient aussi s'avérer utiles au Canada. De même, la création directe d'emplois ne doit pas venir en concurrence ou en opposition avec d'autres programmes de stimulants ou de subventions aux régions, tels que ceux qui sont administrés par le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) ou par son successeur, le ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Outre les problèmes généraux tels que les effets de déplacement d'emplois et la substitution fiscale, qui amoindrissent l'impact *net* de la création d'emplois, nous reconnaissons que la conception des programmes présente aussi certaines difficultés. La première a trait à la définition de la force de travail « normale », c'est-à-dire du niveau à partir duquel les nouveaux postes créés peuvent être considérés comme additionnels. Dans le cas des programmes qui s'adressent au secteur privé, il est probablement impossible de déterminer si les nouveaux emplois auraient été créés de toute façon, même en l'absence de la subvention. Les administrateurs du Programme de crédit d'impôt à l'emploi (PCIE) ont observé que les employeurs répugnaient à confirmer par écrit un accroissement de leurs effectifs qui aurait été attribuable à ce régime. On pourra sûrement en arriver à un compromis entre l'impératif de la création *nette* d'emplois et le risque de décourager les entreprises de participer au programme.

Nous n'en considérons pas moins la création directe d'emplois comme une composante légitime de la politique globale touchant le marché du travail. Nous croyons également que, puisque la majorité des interventions fédérales dans ce domaine visent le secteur public, il faut maintenant se tourner aussi vers

le secteur privé. Notre analyse des programmes mis en œuvre par les entreprises montre qu'ils offrent, comparativement à ceux du secteur public, certains avantages du point de vue de leur efficacité économique et de la stabilité des emplois. En outre, dans les régions urbaines industrialisées, les participants sont en mesure d'acquérir par ces programmes une expérience de travail plus adaptée aux besoins des entreprises et, par là, plus facilement « monnayable ». Tout en souscrivant aux programmes de création d'emplois dans le secteur privé, nous reconnaissons néanmoins qu'il existe d'autres moyens de verser des subventions aux salaires. Le Programme de crédit d'impôt à l'emploi, qui a cessé de fonctionner à la fin de l'année financière 1980-1981, a été le principal instrument dans ce domaine.

Rétrospectivement, il semble avoir remporté un certain succès, et quelques-unes de ses caractéristiques sont intéressantes. Si on compare la formule du crédit d'impôt à une subvention directe en espèces, on constate en effet qu'elle présente certains avantages. Les responsables du PCIE ont souligné que l'employeur peut en tirer parti plus rapidement, en déduisant les crédits de ses cotisations provisoires à l'impôt, tandis que le versement en espèces exige parfois de longs délais. En outre, cette formule est appliquée dans le cadre du régime fiscal actuel et de son appareil administratif, bénéficiant ainsi de son dispositif de vérification. Les transferts en espèces nécessitent au contraire un système beaucoup plus complexe de visites d'inspection et de vérification sur place, ainsi qu'un personnel plus nombreux au bureau principal pour le traitement des réclamations. Un des inconvénients du PCIE provenait du fait que les crédits eux-mêmes étaient imposables, de sorte que certains employeurs réalisaient des bénéfices inférieurs à ceux qu'ils avaient escomptés. En outre, les nombreuses entreprises qui ne paient aucun impôt se trouvent exclues d'un régime de crédits d'impôt à moins que ceux-ci ne soient récupérables.

On est confronté ici à un certain nombre de dilemmes. Aux yeux de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC), qui administrait le PCIE, la simplicité même du régime était un atout important. Si la simplicité représente effectivement un élément d'une grande utilité pour un programme de courte durée servant de palliatif, elle désavantage néanmoins certains employeurs du fait que les entreprises à but non lucratif et celles qui ne paient pas d'impôt en sont exclues. Au demeurant, le recours au régime fiscal lui-même comporte des coûts. Son succès dépend en effet, au premier chef, de l'observance volontaire des règles fiscales par les contribuables; de plus, les formules à remplir et les procédés de vérification requis par un programme comme le PCIE représentent un fardeau additionnel. On ne saurait non plus écarter la possibilité que les fonctionnaires des ministères fédéraux des Finances et du Revenu s'opposeront à la récupération des crédits d'impôt à l'emploi, car ce serait là un précédent pour *tous* les régimes de crédits d'impôt, dont aucun, pour l'instant, ne prévoit de récupération possible.

Nous croyons que la distinction entre le court et le long termes, dont nous avons parlé plus haut, revêt une grande importance dans ces questions. Ainsi, un programme de création d'emplois d'une durée limitée, destiné à remédier à une difficulté de court terme, pourrait être administré à l'aide d'un mécanisme très simple. Cependant, dans le cas d'un programme d'une durée plus longue, qui serait intégré de façon durable dans une stratégie globale pour le marché du travail tout en étant modifiable au gré des circonstances, on pourrait mettre l'accent sur la simplicité du point de vue de l'utilisateur, mais on chercherait sans doute à éviter d'accroître la charge du régime fiscal. Un investissement plus important serait requis pour recruter du personnel nouveau au bureau principal de l'organisme responsable, pour rationaliser le traitement des demandes et maintenir des bureaux régionaux d'inspection et de vérification. Un programme de ce genre aurait donc l'avantage de ne pas alourdir le régime fiscal, d'englober un plus grand nombre d'employeurs éventuels et, grâce à ses subventions directes, d'être plus simple dans sa conception.

Étant donné le caractère d'urgence que revêt le problème du chômage au Canada à l'heure actuelle et étant donné la nécessité d'intégrer à la politique globale du marché du travail la création directe d'emplois dans le secteur privé, nous proposons que les solutions à ces deux impératifs soient conciliées en une seule approche. En premier lieu, nous croyons qu'il faut faire appel à un système déjà familier, auquel on pourra facilement donner plus d'expansion; c'est pourquoi

11 Nous recommandons que le gouvernement fédéral institue un programme de création directe d'emplois dans le secteur privé, qui serait de courte durée, fondé sur la formule des crédits d'impôt à l'emploi et destiné aux groupes de la population qui doivent supporter une part disproportionnée du fardeau du chômage.

De plus, reconnaissant le rôle stratégique à long terme de la création directe d'emplois dans le secteur privé,

12 Nous recommandons que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour mettre en place les mécanismes administratifs nécessaires à l'établissement d'un système comportant des subventions directes à la création

d'emplois, qui seraient versées aux entreprises du secteur privé.

Nous sommes conscients des imperfections d'un système, aussi simple soit-il, de subventions directes assorti d'un mécanisme rationalisé pour le règlement des réclamations. L'employeur pourrait considérer comme une intrusion superflue l'inspection destinée à faire respecter le principe de la création d'emplois authentiquement nouveaux, mais elle pourrait ne pas l'être davantage que la vérification requise dans le cas d'un régime de crédits d'impôt. Le gouvernement et les contribuables, de leur côté, voudront s'assurer que les emplois créés sont vraiment en supplément du niveau « normal » des effectifs. De toute évidence, si on facilite l'accès aux programmes, il faut aussi, en contrepartie, exercer un contrôle plus grand sur leur fonctionnement; dans ce cas, si l'équité est un objectif important, l'additionnalité – c'est-à-dire non pas seulement la création d'un emploi nouveau, mais d'un emploi qui n'aurait pas existé sans le programme – constituera un critère utile. De là l'importance pour ces programmes de viser des cibles bien définies.

Il faudra aussi déterminer si la subvention devrait être payée à l'employeur ou remise au travailleur, sous la forme d'un coupon ? Les résultats des expériences tentées au Canada jusqu'ici ne sont pas probants. Le seul programme à utiliser la formule des coupons est plutôt restreint; il comporte une subvention aux salaires transférable, visant essentiellement les travailleurs plus âgés et établis depuis longtemps qui sont mis à pied dans des régions économiquement déprimées. Comme ces travailleurs pourraient refuser d'abandonner la demeure et l'environnement qui leur sont familiers, il est difficile de déterminer si la participation relativement faible à ce programme est attribuable au refus de déménager ou au fait que les individus concernés s'opposent souvent au régime de coupons, parce qu'il les stigmatise en les désignant comme un groupe-cible.

L'orientation de la subvention vers le groupe des chômeurs de longue durée peut susciter une autre difficulté du fait que les employeurs manifestent peu d'enthousiasme quant au potentiel productif de cette catégorie de travailleurs. Aussi doit-on se féliciter de la forte proportion des personnes embauchées aux termes du PCIE qui étaient des jeunes ou des femmes. Moins encourageant, cependant, est le fait qu'il a fallu abréger sensiblement la période minimale de chômage (huit semaines) donnant accès à la subvention. Pour surmonter cette difficulté à l'avenir, il serait sans doute avantageux d'identifier plus clairement les chômeurs de longue durée à l'échelle locale. Par ailleurs, les employeurs accepteraient peut-être plus facilement un régime qui mettrait l'accent sur la productivité à long terme en étayant la subvention d'une obligation d'offrir aux nouveaux travailleurs un programme de formation dont le coût serait compensé par un montant relativement plus élevé.

Au sujet de la portée du programme, nous signalons qu'au cours de sa dernière année, le PCIE a fourni environ 50 000 emplois au coût d'à peu près 100 millions de dollars. Compte tenu de la dégradation récente de la situation du chômage et des considérations d'équité que nous avons mentionnées, nous suggérons qu'on relève l'objectif global quant au nombre d'emplois à créer. Pour cette raison, et à cause de la nécessité d'augmenter la valeur absolue de la subvention aux salaires de façon à maintenir le rapport avec les taux horaires courants, il faudra que les sommes engagées soient accrues considérablement. Soulignons, cependant, que l'intervention que nous proposons n'est guère qu'une mesure destinée à remplacer le PCIE, qui a pris fin en mars 1981.

Il nous paraît évident que le gouvernement ne saurait réaliser tous ses objectifs en matière de création d'emplois s'il limitait la subvention salariale au secteur privé. Nous sommes convaincus que les mesures visant l'entreprise et celles qui touchent au secteur public ont des rôles distincts à jouer. Ainsi, les programmes du secteur privé sont généralement plus avantageux, croyons-nous, dans des régions urbaines dotées d'une solide base industrielle. L'expérience de travail acquise dans un tel environnement est habituellement plus recherchée que celle qui provient d'un projet spécialisé du secteur public. La probabilité d'un emploi continu à la fin de la période de subvention nous paraît également meilleure. Quant aux programmes publics, ils ont un rôle vital à jouer dans les régions où les perspectives d'emploi sont peu reluisantes dans le secteur privé et aussi là où l'emploi est surtout saisonnier. Bref, il semble souhaitable de combiner les deux types de programmes. Cependant, tout en appuyant le maintien des programmes existants dans le secteur public, nous sommes préoccupés par la question du type de production qu'ils visent. Ils doivent en effet être orientés vers la production d'un bien public clairement déterminé et bien visible, et jouissant d'un grand appui populaire. Les programmes seront ainsi mieux acceptés à la fois par les contribuables et par les participants, et on pourra éviter qu'ils soient considérés comme des expédients.

Conclusion

Les questions que nous avons examinées ne représentent qu'une partie des éléments qui composent la politique du marché du travail. Fidèles à l'orientation générale de notre analyse, nous avons concentré notre attention sur quelques mesures qui

se rattachent directement à la concordance de la demande et de l'offre de main-d'œuvre, ainsi qu'à l'élimination des déséquilibres qui se manifestent sur le marché.

La thèse générale que nous avons exposée – en nous fondant sur notre analyse du marché de l'emploi et sur certaines projections des évolutions attendues – nous conduit à conclure qu'une mutation profonde se produit actuellement et qu'elle requerra un remaniement des politiques. À cet égard, les suggestions que nous avons faites au sujet de la formation de la main-d'œuvre ne sont pas sans rappeler celles que le Groupe de travail du ministère de l'Emploi et de l'immigration a formulées dans un certain nombre de domaines, bien que, pour notre part, nous ayons tendance à mettre davantage l'accent sur la place des marchés locaux dans le processus de la planification et sur l'objectif d'équité.

L'information représente pour nous un élément capital du mécanisme d'allocation de la main-d'œuvre et, particulièrement, des décisions des travailleurs, des employeurs et des responsables des politiques. Nous avons mis en valeur ce rôle primordial, afin que nos recommandations relatives à cette question puissent échapper à l'indifférence qui accueille généralement les demandes de données meilleures et plus nombreuses.

En ce qui touche la création d'emplois, nous nous sommes efforcés de mettre en lumière la nécessité d'envisager la question dans une optique équilibrée qui tienne compte à la fois des secteurs public et privé. En recommandant qu'on verse des subventions salariales aux entreprises, nous sommes partis de prémisses différentes de celles que renferme le rapport du Groupe de travail du ministère de l'Emploi et de l'immigration, puisque celui-ci tend plutôt, en effet, à favoriser un modèle de développement communautaire pour la création d'emplois dans le secteur public. En outre, nous croyons qu'il faut envisager les mesures de ce genre non pas seulement comme des remèdes cycliques au chômage élevé, mais aussi comme une composante permanente d'un ensemble stratégique de politiques destinées à réduire le taux de chômage d'équilibre.

Enfin, nous tenons à souligner que nous considérons ces options et recommandations comme les éléments d'un système, qui se renforcent mutuellement. Autrement dit, elles s'appliquent simultanément à certains aspects de la demande et de l'offre de main-d'œuvre, ainsi qu'à l'information nécessaire à une harmonisation plus efficace.

Appendices

Appendice A

Tableau A-1

Indicateurs du marché du travail[1], Canada, 1960-1980
Pourcentages

	Taux de chômage	Taux d'emploi[2]	Taux de vacance[3]	Variation de la DNB réelle par heure-personne	Variation des gains horaires réels[4]	Variation des coûts unitaires de main-d'œuvre
1960	7,0	50,4	0,39	2,1	3,1	2,2
1961	7,1	50,2	0,39	2,4	2,9	1,4
1962	5,9	50,7	0,52	4,3	3,2	0,1
1963	5,5	50,9	0,53	3,5	3,1	1,3
1964	4,7	51,6	0,63	3,9	4,0	1,9
1965	3,9	52,3	0,76	3,2	4,8	4,0
1966	3,4	55,4	0,79	4,0	5,9	5,7
1967	3,8	55,4	0,67	1,1	4,7	7,2
1968	4,5	55,0	0,58	6,5	5,1	2,7
1969	4,4	55,3	0,68	2,7	4,2	6,1
Moyenne	5,0	52,7	0,59	3,4	4,1	3,3
1970	5,7	54,5	0,55	2,4	4,7	5,7
1971	6,2	54,5	0,46	5,3	5,5	3,0
1972	6,2	54,9	0,79	3,3	3,7	5,2
1973	5,5	56,4	0,98	2,9	3,0	7,8
1974	5,3	57,3	1,11	0,1	4,4	15,7
1975	6,9	56,9	0,68	-0,4	4,3	15,0
1976	7,1	56,7	0,54	4,1	6,1	9,5
1977	8,1	56,6	0,46	1,2	1,2	7,9
1978	8,4	57,4	0,45	-0,4	-3,9	5,1
1979	7,5	58,6	..	-0,3	-1,0	8,3
Moyenne	6,7	56,4	0,75	1,8	2,8	8,3
1980	7,5	59,2	..	-2,1	-0,6	11,8

1 Avant 1966, les données sur le taux de chômage, le taux d'emploi et le taux de vacance comprennent les personnes de 14 ans.
2 Soit l'emploi total en pourcentage de la population en âge de travailler.
3 Soit le nombre total de postes vacants en pourcentage de l'emploi total; au sens strict, ces séries ne sont pas vraiment comparables puisque le taux de vacance comprend l'agriculture, la pêche et le piégeage, ainsi que les services domestiques, alors que le taux d'emploi les exclut.
4 En dollars de 1971.

SOURCE Statistique Canada, base de données CANSIM; Conseil économique du Canada, base de données CANDIDE; les séries sur les postes vacants jusqu'en 1970 sont tirées de Frank Denton et coll., « Patterns of Unemployment Behaviour in Canada », Conseil économique du Canada, Document nº 36, 1975, p. 62.

Appendice B

Tableau B-1

Liste des professions comprises dans les projections

Code	Description
113/114	Directeurs et administrateurs autres que ceux du secteur public
117	Cadres administratifs et travailleurs assimilés
211	Travailleurs spécialisés dans les sciences physiques
213	Travailleurs spécialisés dans les sciences biologiques et agronomiques
214/215	Architectes et ingénieurs
216	Autres travailleurs en architecture et en ingénierie
218	Travailleurs spécialisés dans les mathématiques, la statistique, l'analyse organique et les secteurs connexes
231	Travailleurs spécialisés en sciences sociales
233	Travailleurs sociaux et travailleurs des secteurs connexes
234	Hommes de loi et travailleurs assimilés
235	Personnel spécialisé des bibliothèques, musées et archives
239	Autres travailleurs spécialisés des sciences sociales et secteurs connexes
25	Membres du clergé et assimilés
271	Professeurs d'université et personnel assimilé
273	Enseignants des écoles primaires et secondaires, et personnel assimilé
279	Autres enseignants et personnel assimilé
311	Personnel spécialisé dans le diagnostic et le traitement des maladies
313	Personnel spécialisé et auxiliaires des soins infirmiers et thérapeutiques
315	Autre personnel médical, autres techniciens de la santé et travailleurs assimilés
331	Professionnels des beaux-arts, des arts commerciaux, de la photographie et des domaines connexes
333	Artistes et techniciens de la scène, de la radio et de l'écran
335	Rédacteurs
337	Travailleurs spécialisés des sports et loisirs
411	Sténographes et dactylographes
413	Teneurs de livres, commis en comptabilité et travailleurs assimilés
414	Opérateurs sur machines de bureau et matériel mécanographique électronique
415	Magasiniers, ordonnanciers et distributeurs
416	Commis de bibliothèque, classeurs-archivistes, correspondanciers et travailleurs assimilés
417	Réceptionnistes, hôtesses d'accueil, facteurs et messagers
419	Autre personnel administratif et travailleurs assimilés
513/514	Vendeurs de biens de consommation
517	Vendeurs de services
519	Autres travailleurs spécialisés dans la vente
611	Travailleurs spécialisés dans les services de protection
612	Travailleurs spécialisés dans la préparation des aliments et boissons, et les services connexes
613	Travailleurs spécialisés dans les services de logement et les secteurs connexes
614	Travailleurs spécialisés dans les services personnels
616	Travailleurs spécialisés dans l'entretien des vêtements et des tissus d'ameublement
619	Autres travailleurs des services
71	Agriculteurs, horticulteurs et éleveurs
73	Pêcheurs, chasseurs, trappeurs et travailleurs assimilés

Tableau B-1 (fin)

Code	Description
75	Travailleurs forestiers et bûcherons
77	Mineurs, carriers, foreurs de puits et travailleurs assimiliés
811	Travailleurs spécialisés dans le traitement du minerai
813/814	Métallurgistes et travailleurs assimilés
815	Confectionneurs de produits en argile, en verre et en pierre, et travailleurs assimilés
816/817	Travailleurs spécialisés dans le traitement des produits chimiques, du pétrole, du caoutchouc, du plastique et de matières analogues
821/822	Travailleurs de l'industrie des aliments et boissons, et travailleurs assimilés
823	Travailleurs de l'industrie du bois, à l'exclusion de la pâte à papier
825	Travailleurs de l'industrie de la pâte à papier et du papier, et travailleurs assimilés
826/827	Travailleurs du textile
829	Autres travailleurs des industries de transformation
831	Usineurs de métaux
833	Façonneurs et formeurs de métal, à l'exception des usineurs
835	Travailleurs du bois à la machine
837	Travailleurs spécialisés dans le travail de l'argile, du verre, de la pierre et des produits similaires
839	Autres usineurs et travailleurs des secteurs connexes
851/852	Travailleurs spécialisés dans la fabrication et le montage de produits métalliques, n.c.a.
853	Travailleurs spécialisés dans la fabrication, le montage, l'installation et la réparation d'appareils électriques et électroniques, ainsi que de matériel connexe
854	Travailleurs spécialisés dans la fabrication, le montage et la réparation d'articles en bois
855/856	Travailleurs spécialisés dans la confection, l'assemblage et la réparation d'articles en tissu, en fourrure et en cuir
857	Travailleurs spécialisés dans la fabrication, l'assemblage et la réparation d'articles de caoutchouc, de plastique et de produits similiaires, n.c.a.
858	Mécaniciens et réparateurs (matériel électrique excepté)
859	Autres travailleurs spécialisés dans la fabrication, le montage et la réparation
871	Excavateurs, niveleurs, paveurs et travailleurs assimilés
873	Monteurs, installateurs et réparateurs de matériel électrique, d'éclairage et de communication par fil
878	Autres travailleurs du bâtiment
911	Personnel d'exploitation des transports aériens
913	Personnel d'exploitation des transports ferroviaires
915	Personnel de la navigation et travailleurs assimilés
917	Personnel d'exploitation des transports routiers
919	Autre personnel d'exploitation des transports
93	Manutentionnaires et travailleurs assimilés, n.c.a.
951	Imprimeurs et travailleurs assimilés
953	Mécaniciens de machines et d'installations fixes, et travailleurs assimilés
955	Opérateurs de matériel électronique et de matériel de communication, n.c.a.
959	Autres ouvriers qualifiés et conducteurs de machines, n.c.a.

n.c.a. = non classés ailleurs.

SOURCE Ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration, *Classification canadienne descriptive des professions*, tome 1.

Appendice C

Tableau C-1

Population de base[1] répartie suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1981 (observée) et 1982-1985 (projetée)

Milliers

	15-24 ans		25-44 ans		45-64 ans		65 ans ou plus		Total		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes et femmes
1975	2 157,0	2 141,0	2 973,0	2 970,0	2 089,0	2 185,0	807,0	1 001,0	8 026,0	8 297,0	16 323,0
1976	2 206,0	2 188,0	3 055,0	3 054,0	2 120,0	2 220,0	828,0	1 034,0	8 209,0	8 496,0	16 706,0
1977	2 248,0	2 222,0	3 130,0	3 135,0	2 146,0	2 248,0	853,0	1 074,0	8 378,0	8 679,0	17 057,0
1978	2 283,0	2 247,0	3 202,0	3 214,0	2 168,0	2 274,0	878,0	1 116,0	8 531,0	8 851,0	17 381,0
1979	2 305,0	2 262,0	3 282,0	3 302,0	2 182,0	2 292,0	905,0	1 161,0	8 676,0	9 017,0	17 691,0
1980	2 316,0	2 262,0	3 380,0	3 401,0	2 198,0	2 310,0	933,0	1 206,0	8 826,0	9 179,0	18 004,0
1981	2 309,0	2 247,0	3 484,0	3 505,0	2 217,0	2 330,0	955,0	1 247,0	8 966,0	9 329,0	18 295,0
1982	2 257,5	2 201,0	3 600,6	3 610,3	2 226,7	2 327,6	984,2	1 290,6	9 069,0	9 429,5	18 498,5
1983	2 213,7	2 161,4	3 722,9	3 717,1	2 246,3	2 341,7	1 010,4	1 333,7	9 193,3	9 553,9	18 747,2
1984	2 165,6	2 117,8	3 838,9	3 819,1	2 271,5	2 363,1	1 036,6	1 376,8	9 312,6	9 676,8	18 989,4
1985	2 119,4	2 072,8	3 929,9	3 917,6	2 283,0	2 381,8	1 062,8	1 419,9	9 395,1	9 792,0	19 187,1

1 La population de base, suivant la définition de l'Enquête sur la population active, comprend toutes les personnes de 15 ans ou plus résidant au Canada, à l'exception des personnes suivantes : les résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, les personnes vivant dans une réserve indienne, les personnes vivant en institution et les membres à plein temps des forces armées.

SOURCE Données de Statistique Canada; calculs du Conseil économique du Canada effectués à partir du scénario de référence du modèle CANDIDE 2.0, septembre 1981.

Tableau C-2

Population active[1] répartie suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1981 (observée) et 1982-1985 (projetée)

Milliers

	15-24 ans		25-44 ans		45-64 ans		65 ans ou plus		Total		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes et femmes
1975	1 485,0	1 217,0	2 843,0	1 553,0	1 817,0	861,0	149,0	50,0	6 294,0	3 680,0	9 974,0
1976	1 498,0	1 244,0	2 922,0	1 638,0	1 816,0	912,0	133,0	44,0	6 369,0	3 837,0	10 206,0
1977	1 548,0	1 277,0	2 991,0	1 736,0	1 834,0	934,0	133,0	47,0	6 505,0	3 994,0	10 498,0
1978	1 591,0	1 324,0	3 068,0	1 887,0	1 857,0	970,0	133,0	51,0	6 650,0	4 232,0	10 882,0
1979	1 646,0	1 379,0	3 150,0	1 980,0	1 865,0	1 000,0	138,0	49,0	6 799,0	4 408,0	11 207,0
1980	1 667,0	1 416,0	3 232,0	2 117,0	1 873,0	1 027,0	137,0	52,0	6 909,0	4 613,0	11 522,0
1981	1 673,0	1 421,0	3 331,0	2 282,0	1 880,0	1 053,0	134,0	55,0	7 019,0	4 811,0	11 830,0
1982	1 678,0	1 419,2	3 438,9	2 351,5	1 892,8	1 097,2	139,8	55,8	7 149,4	4 923,7	12 073,0
1983	1 662,0	1 399,4	3 554,2	2 487,5	1 907,3	1 129,7	140,4	57,6	7 263,9	5 074,2	12 338,1
1984	1 644,7	1 386,6	3 662,7	2 637,0	1 924,3	1 162,6	141,0	59,1	7 372,6	5 245,3	12 618,0
1985	1 624,0	1 370,3	3 746,4	2 785,9	1 936,9	1 195,4	141,3	61,3	7 448,6	5 413,0	12 861,6

1 La population active est composée des personnes civiles hors institution âgées de 15 ans ou plus qui occupent un emploi ou sont en chômage.

SOURCE Données de Statistique Canada; calculs du Conseil économique du Canada effectués à l'aide du scénario de référence du modèle CANDIDE 2.0, septembre 1981.

Appendice D

Tableau D-1

Distribution des chômeurs suivant le nombre de périodes de chômage, Canada, 1973-1978 et 1979

Pourcentages

	Projet de dépistage de la main-d'œuvre (1973-1978)	Enquête sur les cycles annuels de travail (1979)
Nombres de périodes		
1	65,1	83,6
2	21,1	13,2
3	7,3	2,3
4 ou plus	6,5	0,9
Total	100,0	100,0

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à partir de compilations spéciales effectuées à l'aide de l'Enquête sur les cycles annuels de travail (1980) et du Projet de dépistage de la main-d'œuvre (1978).

Tableau D-2

Distribution des chômeurs et du chômage global suivant la durée du chômage, Canada, 1979

Pourcentages

	Durée (en semaines)				
	1-4	5-13	14-26	27 ou plus	Total
Chômeurs	32,2	31,4	20,2	16,2	100,0
Chômage global	5,8	20,2	28,9	45,1	100,0

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données tirées de l'Enquête sur les cycles annuels de travail (1980).

Tableau D-3

Proportion des périodes de chômage se terminant par une sortie d'activité et durée moyenne du chômage pour les « chercheurs inlassables », Canada, 1976-1980

	1976	1977	1978	1979	1980
Périodes de chômage se terminant par une sortie d'activité (%)	44,1	44,9	45,0	44,3	44,2
Durée moyenne du chômage pour les « chercheurs inlassables » (mois)	4,2	4,6	4,6	4,4	4,5

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada.

Tableau D-4

Les « chômeurs découragés » et leur incidence sur le taux de chômage[1] suivant la région et le sexe, moyennes mensuelles estimatives, Canada, 1980

	Région de l'Atlantique	Québec	Ontario	Région des Prairies	Colombie-Britannique	Canada
« Chômeurs découragés » (milliers)						
Hommes	8 - 17	29 - 55	17 - 32	2 - 6	3 - 6	57 - 112
Femmes	8 - 14	24 - 51	15 - 37	3 - 6	4 - 9	48 - 113
Hommes et femmes	16 - 31	52 - 106	32 - 69	5 - 12	7 - 15	106 - 225
Contribution au taux de chômage (points de pourcentage)						
Hommes	1,4 - 2,9	1,6 - 2,9	0,7 - 1,2	0,2 - 0,5	0,4 - 0,8	0,8 - 1,6
Femmes	2,2 - 3,8	2,1 - 4,3	0,8 - 2,0	0,4 - 0,8	0,8 - 1,7	1,0 - 2,4
Hommes et femmes	1,7 - 3,4	1,7 - 3,5	0,7 - 1,6	0,2 - 0,6	0,5 - 1,2	0,9 - 1,9

1 Dans chaque paire, le premier chiffre représente les personnes qui, à un moment quelconque de l'année 1980, avaient quitté le marché du travail après avoir cherché un emploi pendant cinq mois ou plus; le second chiffre représente les sorties d'activité après trois mois ou plus de recherche. Les estimations pour les hommes et les femmes ne correspondent peut-être pas au total pour les deux sexes et le total des estimations régionales ne correspond peut-être pas au total pour l'ensemble du Canada, puisque chaque estimation a été calculée indépendamment et arrondie.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada.

Tableau D-5

Les « chômeurs découragés » et leur incidence sur le taux de chômage[1] suivant l'âge et le sexe, moyennes mensuelles estimatives, Canada, 1980

	Âge				
	15-19 ans	20-24 ans	25-44 ans	45-64 ans	Toutes les classes d'âge
« Chômeurs découragés » (milliers)					
Hommes	8 - 20	14 - 25	22 - 38	13 - 26	57 - 112
Femmes	5 - 17	11 - 24	20 - 46	12 - 25	48 - 113
Hommes et femmes	13 - 37	26 - 49	43 - 87	24 - 49	106 - 225
Contribution au taux de chômage (points de pourcentage)					
Hommes	1,2 - 2,9	1,4 - 2,5	0,7 - 1,2	0,7 - 1,4	0,8 - 1,6
Femmes	0,8 - 2,8	1,3 - 2,8	0,9 - 2,1	1,2 - 2,4	1,0 - 2,4
Hommes et femmes	1,0 - 2,8	1,4 - 2,6	0,8 - 1,5	0,8 - 1,7	0,9 - 1,9

1 Dans chaque paire, le premier chiffre représente les personnes qui, à un moment quelconque de l'année 1980, avaient quitté le marché du travail après avoir cherché un emploi pendant cinq mois ou plus; le second chiffre représente les sorties d'activité après trois mois ou plus de recherche. Les estimations pour les hommes et les femmes ne correspondent peut-être pas au total pour les deux sexes et le total des estimations régionales ne correspond peut-être pas au total pour l'ensemble du Canada, puisque chaque estimation a été calculée indépendamment et arrondie.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données sur les flux bruts fournies par Statistique Canada.

Tableau D-6

Coefficients logit[1] de la probabilité qu'un travailleur soit en chômage plus de six mois, Canada, 1973-1978

	Coefficients logit
Caractéristiques démographiques	
15-19 ans – hommes	1,273*
– femmes	1,970*
20-24 ans – hommes	0,357***
– femmes	2,743*
25-44 ans – hommes	—
– femmes	3,053*
45-64 ans – hommes	0,660*
– femmes	3,859*
Personnes mariées	-0,320**
Autres	—
Capital humain	
Niveau d'instruction (en années)	-0,037*
Formation	-0,033***
Absence de formation	—
Expérience (en semaines)	0,001*
Profession	
Cols blancs	-0,104
Cols bleus	—
Secteur	
Fabrication	-0,873*
Construction	—
Transports	0,212
Commerce, finances et fonction publique	0,387
Province	
Terre-Neuve	0,597**
Nouveau-Brunswick	1,238*
Québec	0,359**
Ontario	—
Manitoba	-3,958*
Colombie-Britannique	-1,018*
Statut syndical	
Syndiqués	-0,404*
Non syndiqués	—
Motivation	
Attentes salariales	-1,827*
Aspects monétaires	
Prestations d'assurance-chômage	3,043*
Pas de prestations d'assurance-chômage	—
Travail à temps partiel	2,584
Pas de travail à temps partiel	—
Constante	-4,269*
R^2	0,0391
Valeur de *F*	25,34*
Nombre d'observations	15 588

1 Les astérisques indiquent les seuils de confiance, soit: * = 0,99; ** = 0,95; et *** = 0,90; le signe (—) signifie qu'il s'agit du groupe de référence pour la série de variables en cause.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada établies à l'aide de données tirées du Projet de dépistage de la main-d'œuvre (1978).

Tableau D-7

Proportion du chômage de longue durée[1] qui est récurrent, suivant la longueur de la première période de chômage, Canada, 1973-1978

Pourcentages

		Proportion des personnes victimes du chômage de longue durée dans la:			
	Durée de la première période	Deuxième période	Troisième période	Quatrième période	Cinquième période
Nombre de périodes de chômage					
2	Longue	41,5			
	Courte	29,8			
3	Longue	40,6	43,3		
	Courte	24,5	29,2		
4	Longue	65,2	68,1	56,0	
	Courte	20,9	30,0	38,1	
5	Longue	51,1	57,4	48,9	44,7
	Courte	13,0	28,2	35,1	32,1

1 Par définition, le chômage de longue durée dépasse six mois. Les pourcentages figurant au tableau ont été calculés séparément; ainsi, parmi les personnes qui ont subi trois périodes de chômage, 43,3 % de celles pour qui la première période avait duré plus de six mois avaient également connu une troisième période de longue durée, tandis que seulement 29,2 % des personnes dont la première période de chômage avait duré moins de six mois avaient subi une troisième période de plus de six mois.

SOURCE Données tirées du Projet de dépistage de la main-d'œuvre (1978).

Appendice E

Tableau E-1

Nombre d'emplois créés et somme des crédits affectés suivant le programme, Canada, 1971-1972 à 1981-1982

	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982
Programme d'initiatives locales (PIL)											
Nombre d'emplois créés	92,300	85,876	30,157	31,610	40,650	43,083	...	...	...	...	...
Dépenses (millions de $)	182,8	192,5	67,6	79,9	128,3	177,2	...	...	...	...	...
Canada au travail											
Nombre d'emplois créés	...	...	...	...	...	...	69,739	75,631	45,456	17,648	...
Dépenses (millions de $)	...	...	...	...	...	...	320,8	168,1	96,3	96,5	...
Composante de croissance économique											
Nombre d'emplois créés[1]	...	...	...	...	...	...	...	15,076	4,714	...	...
Dépenses (millions de $)	...	...	...	...	...	...	...	28,4	16,5	...	...
Programme d'aide à la création locale d'emplois (PACLE)											
Nombre d'emplois créés	...	...	1,534	1,856	1,639	1,504	2,219	3,006	6,892	8,807	...
Dépenses (millions de $)	...	...	5,4	11,8	13,3	14,0	19,0	24,1	48,2	..	...
Programme Perspectives-jeunesse											
Nombre d'emplois créés	27,832	29,954	37,392	27,525	29,312	...	...	...	...	...	...
Dépenses (millions de $)	23,1	31,0	35,9	26,3	32,3	...	...	...	...	...	...
Jeunesse Canada au travail (JCT)											
Nombre d'emplois créés	...	...	...	...	...	...	30,157	27,635	33,037	...	...
Dépenses (millions de $)	...	...	...	...	...	...	43,6	42,5	52,4	...	...
Compagnie des travailleurs d'été (CTE)											
Nombre d'emplois créés	...	...	...	...	...	...	5,348	6,413	...	...	...
Dépenses (millions de $))	...	...	...	...	...	...	8,5	11,5	...	...	...
Compagnie des Jeunes travailleurs (CJT)											
Projet d'été pour étudiants											
Nombre d'emplois créés	...	...	...	...	...	...	...	...	7,954	...	...
Dépenses (millions de $)	...	...	...	...	...	...	...	...	17,1	...	
Projets à l'année longue pour les non-étudiants											
Nombre d'emplois créés	...	...	...	...	...	...	...	...	8,419	...	...
Dépenses (millions de $)	...	...	...	...	...	...	...	...	29,8	...	...
Programme de crédit d'impôt à l'emploi											
Nombre d'emplois créés	...	...	...	...	...	...	...	19,811	50,786	..	...
Dépenses (millions de $)	...	...	...	...	...	...	...	..	90,0	..	...
Programme d'emplois d'été pour les jeunes (PEEJ)											
Nombre d'emplois créés	...	...	...	...	...	...	...	...	...	45,335	...
Dépenses (millions de $)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	53,4	...
Été Canada (EC)											
Nombre d'emplois créés[2]	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	18,623
Dépenses (millions de $)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	34,5
Projet de développement communautaire du Canada (PDCC)											
Nombre d'emplois créés	...	...	...	...	...	...	...	...	...	19,780	...
Dépenses (millions de $)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	109,5	...
Projets de services communautaires du Canada (PSCC)											
Nombre d'emplois créés[3]	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1,635	...
Dépenses (millions de $)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	11,6	...

1 Y compris les emplois de courte durée, qui se sont élevés à 3 174 et à 1 974 pour les années financières 1978-1979 et 1979-1980, respectivement.
2 Le programme a débuté en mai 1981. Les chiffres présentés ici sont donc provisoires.
3 Chiffres provisoires.
SOURCE Données du ministère de l'Emploi et de l'immigration.

Notes

CHAPITRE 2

1 D'autres indicateurs du marché du travail font état d'une détérioration semblable au cours des années 70, par rapport aux années 60, comme le montrent les chiffres sur la production par heure-personne, les gains horaires réels et les coûts unitaires du travail qui figurent au tableau A-1 en annexe.

2 Voir Pierre Fortin et Keith Newton, « Labour Market Tightness and Wage Inflation in Canada », dans *Workers, Jobs, and Inflation*, Washington (D.C.), The Brookings Institution (à paraître).

3 Edwin G. West et Michael McKee, *Le salaire minimum – Nouveaux aspects théoriques, empiriques et politiques*, Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980.

4 Il convient de souligner que, même si les données semblent indiquer que les politiques que nous avons décrites ont fait augmenter les chiffres du chômage, chacune avait néanmoins sa raison d'être. Comme nos travaux l'indiquent, en plus d'aider les travailleurs à surmonter les véritables privations que peut entraîner le chômage, le régime fort décrié de l'indemnisation du chômage peut fort bien contribuer à accroître la productivité de la main-d'œuvre en favorisant une recherche d'emploi plus intensive.

5 Conseil économique du Canada, *Des travailleurs et des emplois – Une étude du marché du travail au Canada*, Ottawa, Information Canada, 1976, pp. 37-41; voir aussi *L'heure du réalisme*, Quinzième Exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1978, pp. 90-96.

6 Conseil économique du Canada, *Le fardeau de l'inertie*, Seizième Exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 17.

7 À noter que si un resserrement de ce genre se produit dans un contexte de détérioration des perspectives de l'emploi, les autres paliers de gouvernement pourraient alors être amenés à étendre le « filet » de la sécurité sociale.

8 Voir Tom Siedule et Keith Newton, « The Unemployment Gap in Canada, 1961-1978 », et « Tentative Measure of Labour Hoarding, 1961-1977 », Conseil économique du Canada, Documents nos 145 et 128, Ottawa, décembre et mars 1979, respectivement.

9 S. J. Clatworthy, « Patterns of Native Employment in the Winnipeg Labour Market », Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, étude technique nº 6, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, juillet 1981.

10 Voir, par exemple, les mémoires présentés par la fédération des Indiens de la Saskatchewan et l'Association indienne de l'Alberta au Comité parlementaire spécial sur les perspectives d'emploi pour les années 80 (le comité Allmand). Ce comité était également connu sous le nom de Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80 et c'est d'ailleurs sous ce nom qu'a été publié son rapport final, intitulé *Du travail pour demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

11 Fraternité nationale des Indiens, « Perspectives d'emploi pour les années 80 – Stratégie de développement pour la société indienne », dans *Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur les perspectives d'emploi pour les années 80*, fascicule nº 22, le 13 février 1981, pp. 22A:1 à 22A:28.

CHAPITRE 3

1 On trouvera une description du cycle déprimant de pénuries et d'excédents de travailleurs qui rappellent davantage le marché des porcs ou du maïs que celui des diplômés universitaires, dans l'ouvrage de Richard Freeman sur le système d'éducation américain, *The Overeducated American*, New York, Academic Press, 1976, pp. 60-62.

2 Voir J. F. Helliwell et coll., *The Structure of RDX2*, Banque du Canada, coll. Travaux de recherche, nº 7, Ottawa, 1971; Institute for Policy Analysis, *The Focus Model* et *The Trace Model*, Toronto, 1978; M. C. McCracken, *Vue d'ensemble du modèle* CANDIDE *1.0*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1973; Conference Board du Canada, *The Aeric Short-Term Quarterly Forecasting Model of the Canadian Economy*, Ottawa, 1977.

3 Pour une analyse plus détaillée de cette question, voir David K. Foot, *Labour Market Analysis with Canadian Macroeconomic Models: A Review*, Toronto, Ontario Manpower Commission, 1980, ainsi que Norman Leckie et Tom Siedule, « Labour Demand by Occupation: Estimation and Projection », un document préparé pour le Conseil économique du Canada (en cours de rédaction).

4 L'Enquête sur les postes vacants, fondée sur un échantillon d'établissements, affichait certaines

faiblesses liées à la taille de l'échantillon et aux méthodes de cueillette des renseignements, mais elle fournit néanmoins des indications utiles sur l'évolution quantitative des postes vacants.

5 Conseil économique, *Des travailleurs et des emplois*, chapitre 10.

6 C'est là l'expression classique du rapport entre le chômage et les postes vacants (dite *UV map*). En fait, une courbe *UV* donnée est déterminée en fonction d'un certain degré de « déséquilibre structurel » que nous appelons « manque de concordance ».

7 Si l'aptitude fondamentale du marché du travail à faire concorder chômeurs et postes vacants reste constante pendant une certaine période, alors toute modification conjoncturelle du nombre relatif d'emplois disponibles engendrera une courbe *UV* semblable à celle décrite plus haut. Si, toutefois, cette aptitude à réaliser la concordance devait s'accroître ou diminuer, alors la courbe représenterait des combinaisons plus ou moins acceptables du taux de chômage et du taux de vacance. En général, plus les observations *UV* sont rapprochées du « nord-est » sur le diagramme, moins bonne est la concordance entre l'offre et la demande sur le marché du travail.

8 Voir ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration, *Classification canadienne descriptive des professions*, vol. I, Ottawa, Information Canada, 1971.

9 Voir Gordon Betcherman, *Les besoins en main-d'œuvre qualifiée – Résultats de l'enquête sur les ressources humaines*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

10 Par exemple, il faut noter que les postes vacants enregistrés dans les catégories professionnelles suivantes – autres travailleurs spécialisés dans la vente (519), ceux du textile (826), ceux qui sont spécialisés dans le façonnage de l'argile, du verre, de la pierre et des produits similaires (837), ainsi que les manutentionnaires et travailleurs assimilés n.c.a. (93) – sont des fictions statistiques et n'indiquent pas l'existence de pénuries réelles dans ces professions. Un examen parallèle des données chronologiques relatives à ces professions et du niveau projeté de postes vacants révèle que le nombre de postes vacants dans ces professions était relativement élevé au début des années 70. Ce nombre a diminué considérablement jusqu'au milieu de la décennie, puis a recommencé à grimper progressivement. Ainsi, si l'on se fonde sur les niveaux moyens de postes vacants observés durant les années 70, on peut affirmer que ces professions ne connaîtront pas une croissance significative entre 1981 et 1985.

CHAPITRE 4

1 La famille « au sens du recensement » comprend l'époux, l'épouse et tous les enfants célibataires vivant avec eux, ou bien l'un des deux parents et tout enfant célibataire. Cette définition est utilisée tout au long de cette section.

2 Dan Ciuriak et Harvey Sims, « Croissance du taux d'activité et de la population active au Canada », ministère des Finances, Ottawa, avril 1980.

3 Frank T. Denton, Christine H. Feaver et Byron G. Spencer, *La population et la main-d'œuvre au Canada, Projections 1976-2051*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980.

4 David K. Foot, « A Challenge of the 1980s: Unemployment and Labour Force Growth in Canada and the Provinces », Institute for Policy Analysis, Université de Toronto, mars 1981.

5 Emploi et Immigration Canada, Groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, un rapport préparé pour le ministre de l'Emploi et de l'immigration, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

6 Les données sur les ventilations par catégorie professionnelle au Canada sont plutôt limitées. Des données décontractées au niveau de quatre chiffres de la CCDP peuvent être obtenues du recensement de 1971. Pour les années subséquentes, cependant, les données ne sont disponibles qu'au niveau de deux chiffres de la CCDP. Même à ce niveau agrégé, les séries chronologiques ont été brisées par un changement dans la classification des catégories professionnelles en 1973 et par la révision de l'Enquête sur la population active en 1975.

7 Les groupes définis dans ces tableaux demeureront les mêmes dans l'ensemble du rapport; ils diffèrent à certains égards des groupes généralement établis pour la population masculine, en raison de la dimension professionnelle dont il sera question plus loin dans ce chapitre.

8 Voir le document de Ciuriak et Sims, dans lequel sont présentés des résultats tant pour le Canada que pour les États-Unis. Ce document constitue une bonne analyse et contient un résumé de l'évolution des taux d'activité.

9 La solution de référence a été mise au point en septembre 1981. Nous avons adapté les données du modèle CANDIDE afin de pouvoir utiliser les données révisées de l'Enquête sur la population active dans le présent rapport.

10 Voir Alfred J. Kahn et Sheila B. Kamerman, « Income Maintenance Policies and Programs from a Family Policy Perspective », rapport préliminaire, Washington (D.C.), 28-30 avril 1981; la rédaction du rapport final est en cours.

11 Bien que l'examen d'un tel dégrèvement fiscal dépasse évidemment les cadres de notre étude, on peut néanmoins en citer certaines caractéristiques essentielles. Ainsi, pour être utile, le dégrèvement devrait être suffisamment élevé, comparativement aux dépenses éventuelles occasionnées par un travail, et il devrait être remboursable. Tout comme le crédit pour enfants, il devrait être consenti indépendamment des programmes provinciaux d'assistance sociale, mais proportionnellement à la participation au marché du

travail; il devrait lui-même être imposable lorsque les revenus atteignent des niveaux où les prestations d'assistance sociale ne valent plus la peine d'être prises en considération. À des niveaux de revenu élevés, les déductions existantes pour frais de garde d'enfants ont un effet positif.

CHAPITRE 5

1 Voir notamment William Dodge, *Skilled Labour Supply Imbalances: The Canadian Experience*, Montréal, British North American Committee, 1977; et Frank T. Denton et Byron G. Spencer, « On the Prospect of a Labour Shortage », *Analyse de politiques*, vol. IV, nº 1 (hiver 1978), pp. 101-118.

2 Ce problème est étudié par Keith Newton, Gordon Betcherman et Noah Meltz dans « Diagnosing Labour Market Imbalances in Canada », *Analyse de politiques*, vol. VII, nº 1 (hiver 1981), pp. 94-102.

3 Une étude détaillée de la méthodologie et des résultats de l'Enquête sur les ressources humaines est présentée dans Betcherman, *Les besoins en main-d'œuvre qualifiée*.

4 Il convient de souligner que le calcul des pénuries présente certaines difficultés. En soi, le phénomène est facile à comprendre : les postes vacants ne peuvent être comblés parce qu'il n'y a pas assez de travailleurs ayant les qualifications nécessaires. En termes plus précis, la plupart des observateurs du marché du travail s'entendent pour dire qu'il y a pénurie lorsque les employeurs ne réussissent pas, pendant une longue période, à embaucher des gens au taux de rémunération courant. Il est cependant difficile de préciser le sens de facteurs comme « une longue période » et « le taux de rémunération courant ». Il a donc fallu adopter une approche subjective dans l'Enquête sur les ressources humaines et laisser ainsi à l'entreprise le soin de déterminer les pénuries telles qu'elle les percevait. Cette démarche peut évidemment conduire à une surestimation des déséquilibres.

5 Association minière du Canada, « Preliminary Report on Human Resource Planning in the Canadian Mining Industry: Co-operative Approaches for the Eighties », Toronto, novembre 1980.

6 Ontario Manpower Commission, « Manpower Requirements and Hiring Plans of Ontario Employers in Manufacturing Industries », Toronto, octobre 1979.

7 Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada, « Results of a Survey of Skilled Tradesmen Requirement and Training in the Industrial Machinery and Equipment Manufacturing Sector from 1979 to 1982 », Ottawa, 1979.

8 Ministère du Travail de la Colombie-Britannique, « Critical Skills », une étude effectuée pour le Conseil de formation professionnelle de la Colombie-Britannique, Victoria, mars 1980.

9 Par exemple, *A Report by the Sector Task Force on Mobility in the Construction Industry*, CEIC, Ottawa, 1980; ministère de l'Expansion économique régionale (région de l'Ouest), « Gap Analysis of Western Canada Labour Market, 1980-1990 », Saskatoon, février 1980; et B. A. Keys et D. M. Caskie, « Perspectives d'emploi à moyen terme : la construction », Emploi et Immigration Canada, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, Étude technique nº 19, Ottawa, juillet 1981.

10 Noah M. Meltz, *Economic Analysis of Labour Shortages: The Case of Tool and Die Makers in Ontario*, Ontario Economic Council, Occasional Paper No. 15, Toronto, 1982, p. 7.

11 Robertson, Nickerson, Group Associates Limited, « Case Studies on Aspects of Training Upper Skilled Blue Collar Industrial Workers: The Analysis », document préparé pour le ministère de l'Emploi et de l'immigration, Ottawa, 1978.

12 Collège Conestoga, « Survey of Metal Machining Industry: Phase 1 – Identification of Human and Physical Resources », Kitchener, janvier 1979; R. G. Thompson, « Summary of Survey of Metals Machining Industry », étude effectuée par le Seneca College of Applied Arts and Technology, le North York Board of Education et le York County Board of Education pour le North York and York Regional Community Industrial Training Committee, Toronto, janvier 1980.

13 Cette conception d'un prestige plus élevé attaché aux emplois de cols blancs a été expliquée dans les recherches sociologiques sur le prestige hiérarchique accordé à diverses catégories professionnelles. L'étude la plus connue sur ce sujet au Canada est celle de Peter C. Pineo et John Porter, « Occupational Prestige in Canada », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. IV, nº 2, 1967, pp. 24-40.

14 Conseil économique du Canada, *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 141.

CHAPITRE 6

1 Frank T. Denton, Christine H. Feaver et Leslie A. Robb, *La dynamique à court terme du marché du travail au Canada*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976; et Conseil économique, *L'heure du réalisme*, chapitre 6.

2 Statistique Canada donne des chômeurs la définition suivante : « les personnes qui, pendant la semaine de référence, étaient sans travail, avaient activement cherché du travail au cours des quatre dernières semaines [...] et étaient prêtes à travailler ». Les personnes inactives sont celles qui sont âgées de « 15 ans et plus, qui n'avaient pas d'emploi, mais n'étaient pas en chômage pendant la semaine de référence » (d'après la définition ci-dessus). Statistique Canada, *La population active*, nº 71-001 (mensuel), « Nota ».

3 Martin S. Feldstein, *Lowering the Permanent Rate of Unemployment*, étude préparée pour le Joint Economic Committee, Congrès des États-Unis, Washington, U.S. Government Printing Office, 1973, p. 11.

4 À proprement parler, nous nous intéressons ici aux périodes complètes de chômage. Comme nous l'expliquons plus loin, les statistiques officielles sur la

durée du chômage mesurent la période durant laquelle les personnes sont en chômage jusqu'au moment de l'enquête; elles ne rendent donc pas compte de la période de chômage qui a pu suivre. Comme nous le verrons, les données officielles réussissent quand même à surestimer la durée !

5 Le taux de chômage calculé est légèrement inférieur au taux observé dans certains groupes, surtout celui des jeunes, car l'équation repose sur l'hypothèse de l'équilibre stationnaire, qui postule que le marché du travail se trouve en équilibre au cours de la période en cause, c'est-à-dire que les flux d'entrée et de sortie d'activité se compensent. Cela revient à dire que si, au cours d'une période donnée, le nombre de personnes qui entrent et sortent du chômage chaque mois est à peu près le même, le nombre de chômeurs au cours d'un mois donné dépendra alors du nombre de personnes qui s'ajoutent aux travailleurs déjà sans emploi et de la durée de leur chômage. Il est évident que cette hypothèse est une simplification de la réalité. Il peut donc se créer un écart entre le taux de chômage calculé à partir de l'hypothèse de l'équilibre stationnaire et le taux observé. Lorsque le chômage est en hausse (c'est-à-dire lorsque les entrées en chômage dépassent les sorties), le taux calculé a tendance à sous-évaluer le taux observé; l'inverse se produit quand le chômage diminue. Comme ces conséquences sont inhérentes à l'hypothèse de l'équilibre stationnaire, il faut l'utiliser avec prudence et l'appliquer à une période où elle se rapproche suffisamment de la réalité.

6 Comme dans le reste du chapitre, nous avons utilisé ici des données de 1980 pour illustrer nos constatations, qui s'appliquent aussi aux autres années étudiées (1976 à 1979).

7 Les écarts de durée moyenne entre certaines régions – par exemple, entre l'Ontario et la région de l'Atlantique – ne sont pas considérables. Toutefois, si les corrections appropriées étaient effectuées pour tenir compte des périodes de chômage conduisant à une sortie d'activité, on constaterait alors une plus grande différence. Voir la section sur les sorties d'activité plus loin dans ce chapitre.

8 Les adolescentes et les jeunes adultes de sexe masculin sont les seules catégories où la fréquence des périodes de chômage joue un rôle beaucoup plus important.

9 Voir Abrar Hasan et Patrice de Broucker, « The Dynamics of the Canadian Labour Market », un document préparé pour le Conseil économique du Canada (en cours de rédaction).

10 Le Projet de dépistage de la main-d'œuvre se concentrait sur certains marchés du travail locaux. On pourra en trouver une description dans Abrar Hasan et Surendra Gera, *Job Search Behaviour, Unemployment, and Wage Gains in Canadian Labour Markets*, Conseil économique du Canada (à paraître).

11 Conseil économique du Canada, *Au-delà de la dépendance – Pour une productivité accrue à Terre-Neuve*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980. Pour plus de détails, voir H. Postner, *Perspectives nouvelles sur le chômage frictionnel – Une comparaison entre Terre-Neuve et le Canada*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980.

12 Pour diverses raisons que nous exposons ailleurs, cette estimation doit être considérée comme étant modérée. Voir Hasan et de Broucker, « The Dynamics of the Canadian Labour Market »; et Charles M. Beach et Stephan F. Kaliski, « Unemployment Frequency and Duration: Preliminary Estimates for Canada for 1978 from the AWPS », Université Queen's, Kingston, mai 1981.

13 Tom Siedule et Keith Newton, « Discouraged and Additional Workers Revisited », Conseil économique du Canada, Document nº 141, décembre 1979.

14 Statistique Canada, *La population active*, nº 71-001, janvier 1981, pp. 75-105.

15 D'après la convention adoptée pour l'Enquête, dans les familles composées seulement du mari et de la femme, le mari est considéré comme le « chef de famille ».

16 Le Groupe d'étude du ministère de l'Emploi et de l'immigration a également constaté que les personnes qui connaissent un chômage prolongé ne se concentrent pas dans les tranches de salaire les plus faibles; voir *Évolution du marché du travail dans les années 80*, pp. 45-46.

17 Les données longitudinales s'appliquant à l'ensemble du Canada confirment de façon générale ces résultats. Voir S. D. Magun, « Unemployment Experience in Canada: A Five-Year Longitudinal Analysis », une étude préparée pour la réunion de l'Association canadienne d'économique, Ottawa, juin 1982.

CHAPITRE 7

1 Conseil économique du Canada, *L'État et la prise des décisions*, Huitième Exposé annuel, Ottawa, Information Canada, 1971, chapitre 8; et Dennis R. Maki, *Les mécanismes de recherche d'emploi et de main-d'œuvre au Canada*, Conseil économique du Canada, étude spéciale nº 15, Ottawa, Information Canada, 1972.

2 Hasan et Gera, *Job Search Behaviour*.

3 Voir Norman Leckie et Keith Newton, « Occupational Choice in Canada: Theory and Evidence », un document préparé pour le Conseil économique du Canada (en cours de rédaction).

4 On peut rappeler que, dans ce même contexte, les dispositions relatives aux augmentations de salaires adoptées par la Commission anti-inflation, lesquelles précisaient un maximum de hausses salariales en dollars absolus pour les postes plus élevés, ont eu pour effet de rétrécir les écarts.

5 La principale exception à la tendance décrite ici est la catégorie des mécaniciens-monteurs, pour laquelle on a observé des écarts croissants au cours de la dernière décennie.

6 Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 80*.

7 Conseil économique, *Au-delà de la dépendance*, chapitre 4.

8 Emploi et Immigration Canada, *L'assurance-chômage dans les années 80*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

9 Plusieurs de ces obstacles sont décrits dans le rapport présenté par le Groupe d'étude du secteur privé sur la mobilité des travailleurs de la construction, Ottawa, juillet 1980.

10 Voir Newton, Betcherman et Meltz, « Diagnosing Labour Market Imbalances »; et Noah Meltz, « Labour Market Information in Canada: The Current Situation and A Proposal », *Relations Industrielles* (à paraître).

11 Voir Organisation de coopération et de développement économiques, Groupe de travail sur l'emploi, « Inventaire des mesures d'emploi et de main-d'œuvre : Canada », MAS/WP5(80)1/04, Paris, 5 novembre 1981, p. 55.

12 S. D. Magun, *The Impact of the Canadian Placement Service on the Labour Market*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1981.

13 Pour un exposé général sur les principes de la qualité de la vie au travail, voir Keith Newton, Norman Leckie et Barrie O. Pettman, *The Quality of Working Life*, Bradford (R.-U.), MCB Publications, 1979.

14 Voir Keith Newton, *The Theory and Practice of Industrial Democracy: A Canadian Perspective*, Conseil économique du Canada, Document nº 94, août 1977.

15 Le contenu de cette section est fondé sur le document de Surendra Gera, « Job Creation in Canada: Issues, Evidence, and Implications », préparé pour le Conseil économique du Canada (en cours de rédaction).

CHAPITRE 8

1 Notre rapport sur la réglementation au Canada en est un exemple récent.

2 A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan, 1932, pp. 24-30.

3 Le régime des frais partagés semble avoir suscité deux problèmes majeurs. D'abord, les contributions du gouvernement fédéral étaient établies en fonction des dépenses des provinces; la plupart des subventions d'Ottawa ont donc été accordées aux provinces riches (notamment l'Ontario), qui avaient déjà des fonds propres à dépenser. C'est ainsi que les disparités régionales se sont aggravées, puisque l'aide accordée était inversement proportionnelle aux besoins. L'autre grand problème était, en fait, un problème purement fédéral. Ottawa a dépensé beaucoup d'argent en vertu de la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle, mais cette dernière ne lui laissait ni présence visible, ni contrôle.

4 L'histoire politique de la transition entre la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle et la Loi sur la formation professionnelle des adultes est bien étayée dans J. Stefan Dupré, David M. Cameron, Graeme H. McKechnie et Theodore B. Rotenberg, *Federalism and Policy Development*, Toronto, University of Toronto Press, 1973; et A.G.S. Careless, *Initiative and Response: The Adaptation of Canadian Federalism to Regional Economic Development*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977.

5 En Alberta, le comité sur les besoins en main-d'œuvre a été remplacé par deux mécanismes distincts, dont l'un vise la formation en classe, et l'autre, la formation en cours d'emploi. Ces deux mécanismes sont régis par des ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et la province. C'est à des représentants des deux niveaux de gouvernement qu'incombent la planification et l'achat de cours de formation en classe. La formation en milieu de travail est orientée par un comité consultatif composé de représentants des deux paliers de gouvernement, ainsi que de représentants des entreprises et des travailleurs.

6 Conseil économique, *L'État et la prise des décisions*, p. 142.

7 Les carences de données sont particulièrement évidentes pour les formations dispensées sans aide publique. On a périodiquement fait des enquêtes sur la formation que dispensent les employeurs, mais elles ont tendance à être intermittentes et incomplètes. Les résultats de deux des enquêtes les plus complètes sont contenus dans Statistique Canada, *Formation dans l'industrie, 1969-1970*, nº 81-555, Ottawa, 1973; et dans le rapport de la Commission d'enquête sur le congé-éducation et la productivité, *L'éducation et le travailleur canadien*, Ottawa, Travail Canada, 1979.

8 Voir Betcherman, *Les besoins en main-d'œuvre qualifiée*, pp. 56-57.

9 En admettant les difficultés méthodologiques, on peut déduire des sondages effectués auprès des stagiaires que les avantages que les participants aux programmes mis en œuvre en vertu de la Loi sur la formation professionnelle des adultes (en particulier, du PFMC) tirent de cette participation, du point de vue de leur aptitude à être embauchés par la suite, sont directement liés à la disponibilité d'emplois après la formation. Voir Emploi et Immigration Canada, « Interdepartmental Evaluation Study of the Canada Manpower Training Program: Technical Report », Ottawa, 1977.

10 Voir Emploi et Immigration Canada, *Bulletin statistique annuel sur la formation de la main-d'œuvre canadienne, 1979-1980*, Ottawa, décembre 1980.

11 Heather Menzies, *Women and the Chip: Case Studies of the Effects of Informatics on Employment in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981.

12 Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*.

13 Clatworthy, « Patterns of Native Employment ».

14 W. Clark et Z. Zsigmond, *Les diplômés du postsecondaire sur le marché du travail*, Statistique Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

15 Par contre, une enquête effectuée en Ontario en 1979 a révélé que le taux de chômage parmi les diplômés de 1978 n'était que de 4,9 %. L'écart entre ce chiffre et celui de Statistique Canada souligne le risque inhérent à toute prise « instantanée ». Il reste qu'à plusieurs

égards, les deux études sont parvenues à des résultats similaires. Pour plus de détails sur l'enquête ontarienne, voir Ontario Ministry of Colleges and Universities, « Employment Survey of 1979 Graduates of Ontario Universities », University Affairs Division, Toronto, 1980.

16 Commission d'enquête sur le congé-éducation et la productivité, *L'éducation et le travailleur canadien*.

17 Voir, par exemple, Manpower Services Commission, *Outlook on Training: Review of the Employment and Training Act, 1973*, Londres, 1980; et Emploi et Immigration Canada, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, appendice B.

18 Conseil économique du Canada, *Le financement de la Confédération – D'aujourd'hui à demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

CHAPITRE 9

1 Conseil économique du Canada, *Perspective 2030 – L'avenir des régimes de retraite*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 117.

2 Conseil économique, *Le financement de la Confédération*, p. 143.

3 La convention de l'OIT affirme que « tout [pays] membre devra formuler et appliquer une politique visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux conditions et usages nationaux, et au besoin par étapes, l'octroi de congé-éducation payé ». Par « congé-éducation payé », la convention veut dire « un congé accordé à un travailleur à des fins éducatives pour une période déterminée, pendant les heures de travail, avec versement de prestations financières adéquates. »

4 Cette revue s'adresse aux chercheurs et aux personnes actives dans le domaine de la main-d'œuvre. Elle comprend de brefs articles à caractère non technique, des notes sur les développements en cours dans les relations industrielles, de brèves analyses de séries de données particulières et des critiques de livres et d'articles.

Liste des tableaux et graphiques

Tableaux

2-1	Chômage cyclique, non cyclique et « déguisé », Canada, 1961-1979	11
2-2	Estimations de divers indices du chômage, Canada, 1976-1980	12
3-1	Taux annuels moyens de postes vacants observés (1971-1978) et projetés (1979-1990), Canada	20
3-2	Postes vacants observés (1971-1978) et projetés (1981-1985) dans diverses professions, moyennes annuelles, Canada	21
3-3	Projections relatives à l'emploi, par profession, moyennes annuelles, Canada, 1981-1990	23
4-1	Distribution par classe des familles au sens du recensement, suivant la classe, Canada, 1971 et 1979	28
4-2	Distribution des personnes seules suivant l'âge, le sexe et l'activité, Canada, 1971 et 1979	28
4-3	Distribution des familles monoparentales au sens du recensement dont le chef est une femme de moins de 65 ans, suivant diverses caractéristiques, Canada, 1971 et 1979	29
4-4	Distribution des enfants de moins de 16 ans faisant partie d'une famille monoparentale au sens du recensement dont le chef est une femme de moins de 65 ans, suivant diverses caractéristiques, Canada, 1971 et 1979	30
4-5	Distribution des familles au sens du recensement ne comptant aucun enfant de moins de 16 ans, dont l'époux est âgé de moins de 65 ans, suivant diverses caractéristiques, Canada, 1971 et 1979	30
4-6	Distribution des familles au sens du recensement comptant des enfants de moins de 16 ans, dont l'époux est âgé de moins de 65 ans, suivant diverses caractéristiques, Canada, 1971 et 1979	31
4-7	Distribution de la population de base suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1981 (observée) et 1982-1985 (projetée)	33
4-8	Taux de croissance de la population de base répartie suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1976 à 1980-1981 (observés) et 1981-1982 à 1984-1985 (projetés)	34
4-9	Taux d'activité suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1981 (observés) et 1982-1985 (projetés)	35
4-10	Distribution de la population active suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1981 (observée) et 1982-1985 (projetée)	36

4-11 Taux de croissance de la population active répartie suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1976 à 1980-1981 (observés) et 1981-1982 à 1984-1985 (projetés) 37

4-12 Distribution de la population active suivant la profession, l'âge et le sexe, Canada, 1975 et 1985 39

4-13 Taux de croissance annuels composés de la population active, répartie suivant la profession, l'âge et le sexe, Canada, 1975-1980 et 1980-1985 40

5-1 Distribution des postes vacants suivant la catégorie professionnelle, Canada, 1977-1979 et 1980-1984 46

5-2 Immigrants qui se destinent au marché du travail dans trois catégories professionnelles en grande demande, Canada, 1973-1980 49

5-3 Nombre et proportion des apprentis dans certains pays, 1974 51

6-1 Stocks et flux du marché du travail, Canada, janvier-février 1981 56

6-2 Indicateurs de chômage suivant le groupe démographique, Canada, 1980 57

6-3 Indicateurs de chômage suivant la région, Canada, 1980 57

6-4 Contribution de l'incidence et de la durée du chômage aux variations du taux de chômage, suivant les groupes démographiques, Canada, 1976-1978 58

6-5 Durée moyenne des périodes de chômage en cours et des périodes complètes, Canada, 1976-1980 58

6-6 Périodes de chômage observées et « normales », et chômage total, suivant la durée des périodes, Canada, 1980 59

6-7 Distribution des périodes de chômage et du chômage total suivant la durée des périodes, Canada, 1973-1978 60

6-8 Durée moyenne des périodes de chômage et proportion des périodes de chômage et du chômage total, suivant la durée de la période et la région, Canada, 1980 60

6-9 Distribution des périodes de chômage suivant leur dénouement et la région, Canada, 1980 61

6-10 Durée moyenne des périodes de chômage et proportion de celles qui se terminent par une sortie d'activité, suivant l'âge et le sexe, Canada, 1980 63

6-11 Distribution des périodes de chômage se terminant par une sortie d'activité, suivant la durée des périodes et le sexe, Canada, 1980 63

6-12 Distribution de la population active et du chômage de longue durée suivant la région et le sexe, Canada, 1980 67

6-13 Proportion des personnes en chômage pendant plus de six mois, suivant diverses caractéristiques, Canada, 1977 68

7-1 Distribution des demandeurs d'emploi en chômage et de la population active suivant diverses caractéristiques, Canada, 1977 72

7-2 Taux de chômage et distribution des chômeurs suivant leur activité antérieure, Canada et États-Unis, 1975-1978 73

7-3 Distribution des demandeurs d'emploi en chômage suivant la durée du chômage et diverses caractéristiques, Canada, 1977 74

7-4 Écarts de salaire intraprofessionnels dans certaines catégories professionnelles, Canada, 1969-1980 76

7-5 Taux de rémunération horaire par rapport à la moyenne nationale dans certaines catégories professionnelles hautement spécialisées, Canada, 1971-1979 76

7-6 Taux de rémunération horaire par rapport à la moyenne nationale dans certaines catégories professionnelles peu spécialisées, Canada, 1971-1979 77

7-7 Écarts de salaire interprofessionnels entre certaines catégories spécialisées et une catégorie non spécialisée, Canada, 1971-1979 78

7-8 Écarts de salaire interprofessionnels pour les travailleurs syndiqués et non syndiqués entre certaines catégories hautement spécialisées et une catégorie non spécialisée, Canada, 1974-1979 78

7-9 Flux migratoires interprovinciaux, moyennes annuelles, Canada, 1961-1971 et 1971-1980 79

7-10 Taux de mobilité interprovinciale suivant la province ou le territoire, Canada, 1970-1971 et 1979-1980 79

7-11 Taux de mobilité totale et contribution des migrations interprovinciales aux migrations totales, Canada, 1971-1976 80

7-12 Migrations totales suivant la langue maternelle et le type de migration, Québec, 1971-1976 80

8-1 Distribution de l'emploi, de la croissance de l'emploi et des stagiaires FPA suivant la région, Canada, 1975-1980 95

8-2 Distribution des stagiaires FPA à temps plein suivant leur activité avant leur formation et le type de formation, Canada, 1979-1980 96

8-3 Distribution de l'emploi, des postes vacants et des stagiaires FPA suivant la catégorie professionnelle, Canada, 1977-1980 96

8-4 Situation des diplômés universitaires de 1976 sur le marché du travail suivant leur domaine d'étude, Canada, juin 1978 103

8-5 Situation des diplômés du second cycle de 1976 sur le marché du travail suivant leur domaine d'étude, Canada, juin 1978 103

8-6 Inscriptions dans les facultés universitaires de génie et de sciences appliquées, de commerce et de gestion des affaires, Canada, 1972-1973 et 1980-1981 104

A-1 Indicateurs du marché du travail, Canada, 1960-1980 123

B-1 Liste des professions comprises dans les projections 124

C-1 Population de base répartie suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1981 (observée) et 1982-1985 (projetée) 125

C-2 Population active répartie suivant l'âge et le sexe, Canada, 1975-1981 (observée) et 1982-1985 (projetée) 125

D-1 Distribution des chômeurs suivant le nombre de périodes de chômage, Canada, 1973-1978 et 1979 126

D-2 Distribution des chômeurs et du chômage global suivant la durée du chômage, Canada, 1979 126

D-3 Proportion des périodes de chômage se terminant par une sortie d'activité et durée moyenne du chômage pour les « chercheurs inlassables », Canada, 1976-1980 126

D-4 Les « chômeurs découragés » et leur incidence sur le taux de chômage suivant la région et le sexe, moyennes mensuelles estimatives, Canada, 1980 127
D-5 Les « chômeurs découragés » et leur incidence sur le taux de chômage suivant l'âge et le sexe, moyennes mensuelles estimatives, Canada, 1980 127
D-6 Coefficients logit de la probabilité qu'un travailleur soit en chômage plus de six mois, Canada, 1973-1978 128
D-7 Proportion du chômage de longue durée qui est récurrent, suivant la longueur de la première période de chômage, Canada, 1973-1978 129
E-1 Nombre d'emplois créés et somme des crédits affectés suivant le programme, Canada, 1971-1972 à 1981-1982 130

Graphiques

2-1 Le taux de chômage au Canada de 1960 à 1981 7
2-2 Le taux de chômage dans certains pays industrialisés de 1972 à 1981 8
2-3 Distribution de la population active, du chômage et du taux de chômage suivant l'âge et le sexe, Canada, 1966-1981 9
3-1 Évolution du rapport entre le taux de chômage et le taux de postes vacants, données trimestrielles, Canada, 1971-1978 19
5-1 Proportions des établissements ayant des difficultés d'embauche suivant les régions, Canada, 1977-1979 et 1980-1984 44
5-2 Proportions des établissements ayant des difficultés d'embauche suivant les secteurs, Canada, 1977-1979 et 1980-1984 45
5-3 Solutions adoptées pour résoudre les difficultés d'embauche dans les professions de la transformation, chez les cadres et les professionnels, Canada, 1977-1979 47
5-4 Nombre total des immigrants et de ceux qui entrent dans la population active, Canada, 1970-1980 48
5-5 Apport de l'immigration à la croissance de la population active, Canada, 1970-1980 49
5-6 Immigration et périodes de pénuries de main-d'œuvre, Canada, 1945-1980 50
6-1 Distribution de la population active et du chômage de longue durée suivant le sexe, Canada, 1980 65
6-2 Distribution de la population active et du chômage de longue durée suivant le groupe démographique, Canada, 1980 66
8-1 Distribution des dépenses et des stagiaires des programmes FPA, Canada, 1980-1981 92
8-2 Distribution des dépenses pour l'achat de cours de formation et des stagiaires du PFMC, Canada, 1979-1980 93
8-3 Proportion des programmes de formation recevant une aide publique suivant la durée de la formation, Canada, 1979 95
8-4 Programme d'apprentissage, Canada, 1973-1974 à 1979-1980 101

Membres de l'équipe

Keith Newton, directeur

Recherche

Gordon Betcherman
Eden Cloutier
Patrice de Broucker
Surendra Gera
Abrar Hasan
Norman Leckie
Tom Siedule

Consultants

Klaus Weiermair
Université York

Personnel de soutien

Dorothy Barrette
Micheline Bélanger
Cathie Bothwell
Doris DesJardins
Nicole Levesque
Odette McNeely
Jean Robinson
Micheline St-Cyr
John Serjak
Debra Warwick

Rédaction, traduction, production et arts graphiques

Michel Forand
Suzanne Dorion
Theresa Hodgins
Christine Laliberté

Louis Chabot
J.-Gilles Guertin
Jean-Paul Vallée

Louise Séguin-Guénette
Louise Desforges
Lise Lacroix
Lynn Landriau
Yvonne Sawyer
Linda Wathier

Christine Johnson
Yvon D'Aoust
Claude Sigouin